

Miten lasten oikeudet ovat otettu huomioon kuntien laatimissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa?

Sanna Koivisto

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Sosiaalityön Pro gradu

Marraskuu 2018

KOIVISTO SANNA: Miten lapsen oikeudet ovat otettu huomioon kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa?

Pro gradu-tutkielma, 82 sivua
Sosiaalityö
Ohjaaja: Suvi Raitakari
Marraskuu 2018

Tämän pro gradu-tutkielman aiheena on lapsen oikeuksien huomioiminen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten lapsen oikeudet tulevat esille kuntien laatimissa hyvinvointisuunnitelmissa. Tarkastelen lapsen oikeuksien toteutumista sekä lapsioikeudellisesta että lapsipoliittisesta näkökulmasta.

Tutkimusaineisto koostuu yhdeksän kunnan laatimista lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista. Tutkimuksen metodologinen viitekehys pohjautuu sosiaaliseen konstruktionismiin. Aineiston analyysimenetelmänä käytän sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysin avulla pyrin löytämään vastauksen siihen, miten lapsen oikeudet on otettu huomioon hyvinvointisuunnitelmissa sekä siihen, mikä merkitys lapsen edulla ja lapsivaikutuksen arvioinnilla on oikeuksien toteutumisessa.

Hyvinvointisuunnitelmissa korostuivat lakisääteisten palveluiden esiin tuominen ja palvelurakenteen muodostaminen näiden ympärille. Lapsen oikeuksien toteutumiseen kunnissa vaikuttaa myös kunnan käytössä olevat resurssit. Hyvinvointisuunnitelmissa todetaan resurssien olevan puutteellisia, mutta niistä ei käy ilmi millä tavoin kunnissa epätydyttävään tilanteeseen pyritään vaikuttamaan. Resurssien riittämättömyys, tulevan rakennemuutoksen mukanaan tuoma epävarmuus ja valtion vahva ohjaus vähentää kuntien innovatiivisuutta ja omaehtoista hyvinvointityön kehittämistä.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei hyvinvointisuunnitelmissa korostunut, eikä siihen viitattu suunnitelmissa. Vaikka lapsen edun toteutumisen kannalta on merkittävää, että kunnan toimintoja ja päätöksiä arvioidaan lapsen edun kannalta, ei suunnitelmissa lapsivaikutusten arviointia myöskään erikseen painotettu.

Avainsanat: Lapsen etu, lapsen edun arvioiminen, lapsen oikeudet, hyvinvointisuunnitelma

UNIVERSITY OF TAMPERE

Faculty of Social Science

KOIVISTO SANNA:

Master's Thesis, 82 pages

Social Work

Supervisor: Suvi Raitakari

November 2018

The subject of this thesis is the consideration of the rights of the child in the children's and young people's welfare plans. The aim of the study is to find out how the rights of the child are presented in the welfare plans drawn up by the municipalities. I look at the realization of the rights of the child both from a child's point of view and from a child policy point of view.

The research material consists of the preparation of nine municipalities for the welfare plans for children and young people. The methodological reference framework of the research is based on social constructivism. As a data analysis method I use content analysis. By content analysis, I try to find an answer to how the rights of the child have been taken into account in the welfare plans and what the role of the child and the assessment of the child's impact are in the realization of the rights.

Welfare plans highlighted the emergence of statutory services and the establishment of a service structure around them. The municipal resources of the municipality also affect the realization of the rights of the child in municipalities. Well-being plans indicate that resources are inadequate, but they do not show how the municipalities are trying to influence the unsatisfactory situation. The inadequacy of resources, the uncertainty caused by the upcoming structural change and the strong government control will reduce municipal innovation and the development of self-sufficient welfare work.

The UN Convention on the Rights of the Child did not emphasize in the welfare plans, nor was it referred to in the plans. Although it is significant for the realization of the child's interest that the activities and decisions of the municipality are evaluated for the benefit of the child, there is no particular emphasis in the plans for assessing the impact of the child.

Keywords: Child Benefit, Assessment of Child Benefit, Rights of the Child, Welfare Plan

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
2 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIPOLITIIKKA YHTEISKUNNAN MUUTOKSISSA.....	4
2.1 Lasten hyvinvoinnin kehittyminen	4
2.2 Lapsipoliittiset ohjelmat lasten ja nuorten hyvinvointia edistämässä	6
3 LAPSEN ETU JA LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI	10
3.1 Lapsen etu	10
3.2 Lapsivaikutusten arviointi	13
4 LAPSEN OIKEUDET.....	17
4.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	17
4.2 Kansainvälinen lainsäädäntö ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus (LOS).....	19
4.3 Lapsen oikeuksien komitea	21
4.4 Lapsen oikeudet osana muita ihmisoikeussopimuksia	23
5 TUTKIMUSKYSYMYS JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	26
5.1 Tutkimustehtävä	26
5.2 Tutkimusaineistona lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat.....	26
5.3 Aiempi tutkimus kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista	29
6 METODOLOGINEN VIITEKEHYS JA ANALYYSITAPA	32
6.1 Sosiaalinen konstruktionismi	32
6.2 Sisällönanalyysi ja sen soveltaminen	34
6.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	37
7 LAPSEN OIKEUDET HYVINVOINTISUUNNITELMISSA.....	38
7.1 Lapsen ja nuoren oikeus terveyteen	38
7.2 Oikeus kasvatukseen ja koulutukseen	46
7.3 Oikeus huolenpitoon	50
6.4 Lapsen oikeus osallisuuteen	55
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	59
8.1 Lainsäädäntö ohjaa vahvasti kuntien toimintaa	59
8.2 Resurssit ohjaavat palvelujen saatavuutta	60
8.3 Lapsen oikeudet toteutuvat vain osin kuntien toiminnassa	63
8.4 Lapsen edun huomioiminen ja lapsivaikutusten arviointi parantaisi lapsen oikeuksien toteutumista	65
LÄHTEET.....	71

1 JOHDANTO

”Lapsuuden kunnioittaminen tarkoittaa hetken kunnioittamista, lapsen oikeutta tähän päivään, sen iloihin ja suruihin” (Janus Korczac, 1928)

Lasten oikeuksia peräänkuulutti jo 1900-luvun alussa puolalainen lastenlääkäri ja kirjailija Janus Korczac. Hän korosti lasten ihmisoikeuksia ja lapsuutta tärkeänä elämänvaiheena ja vaati lapsille oikeuksia, joista monet on nykyisin kirjattu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen.

Tämä tutkielma käsittelee lasten oikeuksien toteutumista kuntien laatimissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Tutkielmassa analysoidaan kuntien hyvinvointisuunnitelmien sisältöä. Sisällönanalyysin avulla pyrin löytämään vastauksen siihen, miten lapsen oikeudet ovat otettu huomioon suunnitelmissa ja mikä merkitys lapsen edun ja lapsivaikutuksen arvioinnilla on oikeuksien toteutumisessa. Lähestyn aihetta lapsen oikeuksien näkökulmasta, jolloin tarkastelun kohteena ovat lasten oikeudet lainsäädännössä ja kunnan poliittisessa tahtotilassa.

Lapsen oikeudet ovat kattavasti koottu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen sekä muuhun kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön. Lapsen oikeudet koostuvat tekijöistä, jotka takaavat lapsen hyvinvoinnille välttämättömämmän suojelun ja huolenpidon. Turvallisen kasvun ja kehityksen lisäksi lapsella tulee olla mahdollisuus parhaaseen mahdolliseen terveyteen ja koulutukseen kaikissa olosuhteissa. Lapsen oikeudet pitävät sisällään myös lapsen tasa-arvoisen kohtelun ja mahdollisuuden osallisuuteen.

Lapsen oikeudet eivät voi olla irrallaan lapsen vanhemmista tai muista lapsen huolenpidosta vastaavista henkilöistä, vaan lapsen oikeudet täyttyvät vain, jos hänen vanhempiaan tai muita henkilöitä tuetaan heidän kasvatustehtävässään. Lapsen oikeuksiin kuuluvat myös infrastruktuurin kehittäminen niin, että se tukee lapsen turvallista kasvua ja kehitystä sekä antaa lapselle mahdollisuuden turvallisissa oloissa leikkiä ja harrastaa eli olla lapsi.

Lasten ja nuorten hyvinvointi on ajankohtainen asia tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen vuoksi. Lasten hyvinvoinnin turvaamista pohditaan niin valtion kuin kuntien ja yksittäisten organisaatioiden taholla. Suomessa lapset voivat pääosin hyvin, mutta lasten hyvinvointierot ovat huolestuttavasti lisääntyneet.

Lasten oikeudet eivät ole pelkästään YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, Euroopan Unionin perusoikeuskirjan tai muun lainsäädännön artikloita tai suosituksia. Lapsen oikeudet toteutuvat vasta silloin, kun sekä valtioiden, kuntien että yksityisten ihmisten tahto on toimia niin, että lapsen etu toteutuu.

Lapsen edun näkökulma ei ole kuitenkaan yksiselitteinen tai helposti määriteltävissä oleva asia, vaan se on usein monimerkityksinen ja tulkinnanvarainen. Lapsen edulla voidaan tarkoittaa muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen artiklan ensimmäistä kohtaa, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. (LOS art 3). Lapsen etu voidaan liittää myös yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon, kuten esimerkiksi maahanmuutto- ja lapsipolitiikkaan. Vahvan lainsäädännön lisäksi lapsen edun toteutuminen on myös asennekysymys ja tahtotila. Lapsen oikeuksien toteutumisessa ei pelkästään lapsen edun huomioiminen riitä, vaan lapsen edun ensisijaisuuden toteuttaminen edellyttää kaikkien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnissa on kyse siitä, että lapsen etu asetetaan ensisijalle kaikissa heitä koskevissa päätöksissä.

Tässä tutkielmassa tarkastelen lapsen oikeuksia kokonaisuutena, johon kuuluvat sekä ihmisoikeussopimukset, lait että kansallinen valtioneuhjaus. Suomalaisesta lainsäädännöstä tärkeimpänä lapsen oikeuksien kannalta näen Suomen perustuslain, joka takaa lapselle ja nuorelle tasavertaisen aseman kaikessa lainsäädännössä aikuisten kanssa. Lapsen etu ja lapsen osallisuus korostuvat myös lastensuojelu- ja sosiaalihuoltolain sisällöissä. Tärkeänä lapsen ja nuoren hyvinvointia koskevana ihmisoikeussopimuksena nostan esille YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS).

Omassa työssäni lastensuojelussa olen saanut olla hallintorajat ylittävässä toiminnassa mukana yhdessä sivistystoimen, varhaiskasvatuksen ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa. Tässä tutkielmassani olenkin kiinnostunut siitä, miten lastensuojelulain velvoittamassa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa lapsen oikeuksien toteutuminen tehdään kunnassa näkyviksi monialaisesti, sekä sosiaalityön, että muiden hallintokuntien näkökulmasta.

Aineistona tutkielmassa on asiakirja-aineisto eli yhdeksän kunnan laatimat lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat. Tutkielmani teoriatausta perustuu sekä lapsioikeudelliseen, että lapsipoliittiseen näkökulmaan. Tutkimus on kvalitatiivinen ja tutkimusmenetelmänä käytän sisällönanalyysiä.

Tarkastelen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta. Sosiaalisen konstruktionismin avulla pyrin saamaan suunnitelmista esille lapsen oikeuksiin liittyviä merkityksiä. Lapsen etu ja lapsen oikeudet ovat puhekielessä paljon käytettyjä, mutta niitä käsitellään eri konteksteissa usein eri tavoin ja ne voivat saada erilaisia merkityksiä. Hyvinvointisuunnitelmat ovat monialaisen työyhteisön yhdessä laatimia ja tästä syystä lapsen edun ja lapsen oikeuksien merkitys näyttäytyy suunnitelmissa eri tavoin. Myös yhteiskunnan muutokset ja vallalla olevat asenteet vaikuttavat siihen, miten vahvasti yhteiskunnallisessa keskustelussa painotetaan lasten hyvinvointiin liittyviä asioita.

Tutkielman rakenne on seuraava; johdannon jälkeen luvussa kaksi avaan tutkielman yhteiskunnallista viitekehystä eli lasten hyvinvoinnin ja lasten oikeuksien kehittymistä. Lähestyn aihetta lapsipoliittisten ohjelmien sekä Suomen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeus sopimusten kautta. Tarkastelen myös lapsen etua ja lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen ja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Luvuissa neljä ja viisi kerron tutkimustehtävästä ja tutkimuksen toteutuksesta. Luvussa kuusi käyn läpi tutkimuksen tulokset ja lopuksi luvussa seitsemän esitän tutkielman johtopäätökset ja pohdinnan.

2 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIPOLITIikka YHTEISKUNNAN MUUTOKSISSA

Käsittelen tässä luvussa lasten hyvinvoinnin kehitystä 1990-luvulta tähän päivään. Avaan ensin lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilannetta suomalaisen yhteiskunnan muutoksissa ja sen jälkeen kuntien hyvinvointipolitiikan ja -strategioiden kautta.

2.1 Lasten hyvinvoinnin kehittyminen

Lasten ihmisoikeudet ovat kehittyneet hitaasti, eikä lapsilla ole aina katsottu olevan omia oikeuksia. Aiemmin lapset nähtiin haavoittuvuutensa vuoksi ennen kaikkea aikuisten suojelua tarvitseviksi ja perheen asiat koettiin vahvasti yksityisiksi. Yhteiskunnan rakenteellinen ja kulttuurinen muuttuminen 1960-luvulta alkaen vaikutti merkittävästi lasten, nuorten ja heidän perheidensä elämään. Monisukupolvinen yhteisasuminen sekä kylien yhteisöllisyys ja siitä saatava lapsiperheiden tuki muuttui teollistumisen ja kaupungistumisen myötä. Nykyisin kaupungeissa pienentyneet ydinperheet tarvitsevat arjessa selviytymiseen yhä enemmän yhteiskunnan tukea.

Maailmanlaajuisesti kansainvälisillä sopimuksilla on pyritty turvaamaan lasten hyvinvointia. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus 6/1976 (TSS-sopimus) ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 7–8/1976 (KP-sopimus) vuodelta 1966 lisäsivät jonkin verran lapsen oikeuksia, mutta vasta vuonna 1989 YK:n lapsen oikeuksien sopimus merkitsi siirtymistä lapsen suojelussa suppeasta merkityksestä laajempaan lapsen oikeuksien suojelemiseen. (Hakalehto-Wainio 2013, 27.)

Suomessa lasten hyvinvoinnin kehityksessä on tapahtunut paljon hyvää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulon jälkeen. Lasten kuolleisuus ja lapsiin kohdistunut kuritusväkivalta on vähentynyt, lasten osallisuutta arvostetaan enemmän ja lapsia pyritään aktiivisemmin kuulemaan ja kuuntelemaan. Huonoa kehitystä lasten kasvun ja kehityksen kannalta on kuitenkin tapahtunut siinä, että lasten hyvinvointi on eriytynyt sekä eriarvoistunut ja monen perheen arjessa ongelmat ovat kasaantuneet. Lasten ja nuorten maailman vaativuus ja heidän jokapäiväisen kasvuympäristön heikentynyt kyky tukea lapsia ilmenee monenlaisena pahoinvoinnin lisääntymisenä. Tutkijat Salmi, Mäkelä, Perälä ja Kestilä totesivat vuonna 2012, että suurimmalla osalla lapsista ja nuorista kehityksen edellytykset ovat hyvät, mutta niiden joukko kasvaa, jotka ovat vaarassa syrjäytyä ja joiden palveluntarve on suuri. (Salmi ym. 2012, 4.)

Lasten ja heidän vanhempiensa mielenterveys- ja päihdeongelmat, lasten kiireelliset sijoitukset sekä lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet (MLL 2017). Verrattaessa vuoden 1990-luvun alun tilannetta vuoden 2010 tilanteeseen lasten ja perheiden palveluiden tarve kasvoi merkittävästi. Tuona aikana kasvatus- ja perheneuvoloiden, lastensuojelun avohuollon ja huostaan otettujen nuorisoikäisten asiakasmäärät kasvoivat voimakkaasti. Lasten ja nuorten psyykkiset ongelmat lisääntyivät ja esimerkiksi psykiatrisessa laitoshoidossa olevien nuorisoikäisten osuus kasvoi yli 150 %. Myös koulunkäynnissä tuen tarve kasvoi voimakkaasti ja erityisopetuksessa olevien koululaisten osuus ikäryhmästään kasvoi tuona aikana noin 100 %. (Salmi ym. 2012, 4.)

Merkittävänä syynä lasten ja nuorten palvelujen tarpeen lisääntymiselle voidaan nähdä se, miten Suomen hyvinvointipolitiikka muuttui 1990-luvun laman aikana. Lama näkyi sosiaaliturvan ja perhe-etuuksien leikkaamisena sekä kuntien palveluiden vähenemisenä. Lapsille keskeisissä kasvun ja kehityksen ympäristöissä eli päivähoidossa ja koulussa ryhmäkoot kasvoivat sekä lasten kanssa toimivien aikuisten määrä väheni. Samaan aikaan kuntien kotipalvelut lapsiperheille vähenivät. Vuonna 1990 kunnallista kodinhoitoapua saavia lapsiperheitä oli yli 50000, vuonna 2010 niitä oli enää alle 10000. (Em. 2012, 2.) Vaikka kunnissa perhepalveluita on lisätty, ei 1990-luvun tasolle palveluiden tuottamisessa ole edelleenkään päästy.

Lapsiperheköyhyys on Suomessa lisääntynyt ja lapsen syrjäytymisen riskit liittyvät myös toimeentuloon. Jos lapsella ja nuorella ei ole varaa harrastuksiin tai yhteydenpitovälineisiin ystävien kanssa, hän voi jäädä ystäväpiiriin ulkopuolelle jolloin yksinäisyys ja syrjäytymisriski lisääntyvät. (Salmi ym. 2012, 3.) Suhteellisen korkeana säilynyt työttömyysaste sekä perhepoliittisten tulonsiirtojen jättäminen sille tasolle, jolle se 1990-luvun lamavuosien aikana leikattiin, aiheuttavat sen, että lapsiperheiden talous ei ole kehittynyt samassa tahdissa kuin kansantalous. (Väestöliitto 2007, 4.)

Matti Rimpelä (2015) on todennut artikkelissaan, että palvelujen ohjauksen muuttuminen 1990-luvulla suoraan kunnille ei tuottanut selvää etua asiakkaille eikä kuntien palvelujärjestelmään. Aiemmin Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntapalvelujen rakentaminen perustui julkisen vallan tilaaja-tuottaja-malliin. Tuolloin valtio osallistui palveluiden rahoitukseen ja valtion taholta tehtiin strategiset valinnat ja ohjaus, mutta kunnat tuottivat palvelut itse. Valtion ja kunnan välinen tilaaja-tuottaja-malli purettiin 1990-luvun alussa, jolloin strateginen vastuu palvelukehittämisestä ja kasvava vastuu myös rahoituksesta siirtyivät kunnille. 1990-luvun lama kuitenkin pakotti kuntapäätäjät keskittymään palveluiden kehittämisen sijaan ennen kaikkea talouteen. (Rimpelä, 2015.)

2.2 Lapsipoliittiset ohjelmat lasten ja nuorten hyvinvointia edistämässä

Suomessa on 2000-luvulta lähtien valtion taholta tehty lasten hyvinvointiin vaikuttavia suunnitelmia. Hallitukset ovat tehneet useita lapsipoliittisia ohjelmia ja toimintasuunnitelmia, joiden lähtökohtana on ollut lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisääminen. Hallitusohjelmien lähtökohtana ovat olleet myös lasten hyvinvointiin liittyvät tutkimukset. Esimerkiksi Stakesin julkaisemassa tutkimusraportissa vuonna 2001 todettiin, että pienehkö mutta laajeneva joukko lapsista kärsi vaikeutuvien ongelmien kasautumisesta ja että neljäsosa tai peräti kolmasosa lapsista ei voi hyvin. (Bardy & Salmi & Heino 2001, 152.)

Valtioneuvoston lapsipoliittinen selonteko herätti vilkasta keskustelua vuonna 2002. Selonteossa todettiin, että suomalaisen yhteiskunnan perusrakenne oli toimintakuntainen ja että enemmistö lapsista ja nuorista voi hyvin. Selonteossa todettiin myös, että noin joka kymmenennellä kouluikäisellä oli jokin lääketieteellisesti todettava ja hoitoa edellyttävä vika, vamma tai tauti. Lisäksi arvioitiin, että noin joka kolmannella lapsella olisi mielenterveyden ja oppimisen ongelmia ja niiden vuoksi tarvetta erityistoimenpiteisiin. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi huonosti voivien lasten tilanteeseen olisi puututtava ja palvelujen kehittäminen nähtiin tärkeänä. Keinoina valtioneuvosto piti kuntien ohjausta esimerkiksi laatusuosituksen avulla. (VNS 4/2002, 28–29.)

Ensimmäinen sosiaali- ja terveysministeriön tavoite- ja toimintaohjelma eli TATO laadittiin vuosille 2000–2003. Sen tavoitteena oli koko sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän ja kuntien lapsipoliittisten ohjelmien kehittäminen. Sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ehkäisemisessä painotettiin erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvia toimia. Toimintaohjelman tavoitteena olivat lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy, päihdeongelmien ehkäisy ja sosiaalityön vahvistaminen. Ohjelmaan sisältyi lukuisia hallitusohjelmissa annettuja toimenpidesuosituksia, esimerkiksi ehkäisevän päihdetyön tiedotus- ja koulutusmateriaalin laadinta varhaisnuorille ja heidän kanssaan työskenteleville. Toimenpide-ehdotuksena oli myös lastenneuvoloiden työntekijöille suunnattu koulutus, jonka avulla pyrittiin juurruttamaan ennaltaehkäisevän mielenterveystyön ja varhaisen vuorovaikutuksen tukemisen malli osaksi jokapäiväisiä työtapoja. (STM 2000.)

Seuraavassa toimintasuunnitelmassa (TATO 2004–2007) pyrittiin vielä vahvistamaan ja parantamaan vanhemmuuden tukea sekä lapsi- ja perhepalveluiden tasa-arvoista saatavuutta. Toimintasuunnitelman tavoitteina olivat myös äitiys- ja lastenneuvolatoiminnan kehittäminen moniammatillista työtä tehostamalla sekä päivähoidon lapsiryhmäkokojen pienentäminen. (STM

2003.) Suunnitelmien suositukset kohdistettiin ensisijaisesti kunnille, mutta myös valtion viranomaisille ja laitoksille sekä kolmannen sektorin toimijoille.

Vuonna 2002 YK:ssa järjestettiin lasten oikeuksien sopimuksen seurantakokous, johon myös Suomen edustajat osallistuivat. Kokouksen loppuasiakirja tunnetaan nimellä World Fit for Children – Lapsille sopiva maailma. Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön asettama toimikunta totesi kansainvälisen kokouksen jälkeen, että Suomeen tarvittiin myös oma, laaja ja yhteisesti hyväksytty valtakunnallinen lapsi- ja perhepoliittinen strategia. Strategian tavoitteena oli lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin seuraaminen ja kehittäminen.

Suomi teki kokouksen loppuasiakirjan perusteella oman kansallisen ohjelmansa, *Lapsille sopiva Suomi* vuonna 2005. *Lapsille sopiva Suomi*-ohjelman kärkitavoitteena oli rakentaa suomalainen yhteiskunta sellaiseksi, missä lapsen etu sekä lapsen tarpeet otettaisiin huomioon ja lapsiperheiden palvelut sekä taloudelliset voimavarat turvattaisiin. (STM, 2005.) *Lapsille sopiva Suomi*-ohjelman tavoitteilla pyrittiin vastaamaan YK:n lapsen oikeuksien komitean aiemmin esittämiin huoliin Suomen osalta. Huolina olivat kuntien erilaiset sosiaalipolitiikat ja eritasoiset yhteiskunnalliset palvelut, jotka loivat eriarvoisuutta erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleville ryhmille, muun muassa yksinhuoltajaperheille, köyhille, vammaisille, pakolais- ja muille vähemmistöihin kuuluville lapsille. Palveluiden eritasoisuus oli riippuvainen kuntien erilaisista taloudellisista voimavaroista, päättäjien erilaisista priorisoinneista ja avun myöntämisen erilaisista järjestelmistä.

Pääministeri Matti Vanhasen toisella hallituskaudella vuonna 2007 hallitusohjelmassa laadittiin Suomen ensimmäinen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma vuosille 2007–2011. Hallituksen tavoitteena oli lapsi- ja nuorisoystävällisempi Suomi ja hallituksen ohjelma perustui elämänkaaripolitiikkaan, jossa ihmisen kehityskaari nähtiin varhaisista lapsuuden vaiheista jatkumona kohti nuoruutta ja aikuisuutta. Vanhasen hallituskauden lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman tavoitteena oli ehkäistä ja vähentää lasten sekä nuorten pahoinvointia ja syrjäytymistä. Hyvinvoinnin lisäämisen keinoina politiikkaohjelmassa mainittiin lapsiperheiden taloudellisen aseman parantaminen ja panostaminen varhaiseen puuttumiseen ja ennaltaehkäisevään työhön. Politiikkaohjelmassa korostettiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen toimia eri hallinnonaloilla ja tavoitteena oli parantaa kuntien ja ministeriöiden osaamista lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnissa, jonka avulla pystytään varmistamaan lapsen edun mukaisuus päätöksiä tehtäessä. (Valtioneuvosto 2007, 16, 76–78.)

Jyrki Kataisen hallituskaudella lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma tehtiin vuosille 2012–2015. Hallitusohjelmassa kärkitavoitteina oli osallisuus, yhdenvertaisuus ja perheiden arjenhallinta. Hallitusohjelmaan kirjattiin huoli työ- ja opiskelupaikkojen ulkopuolelle jäävistä nuorista ja hallitusohjelman seurauksena Suomessa laadittiinkin erilaisia nuorten syrjäytymisen ehkäiseviä toimenpidesuosituksia. Yhtenä toimenpiteenä oli yhteiskuntatakuu, jonka tavoitteena oli vähentää nuorten syrjäytymien uhkaa. Nuorisotakuu on edelleen käytössä ja sen tarkoituksena on taata, että jokaisella alle 25-vuotiaalle nuorelle tarjotaan työ-, opiskelu-, työkokeilu-, työpaja-, tai kuntoutuspaikkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta.

Suomalaisen lapsi- ja perhepolitiikan kannalta merkittävä asia on ollut valtakunnallisen lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen vuonna 2005 (Laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004). Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on seurata lasten ja nuorten elinoloja ja arvioida heidän oikeuksiensa ja hyvinvointinsa toteutumista. Lisäksi valtuutettu edistää eri tavoin YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista ja sopimuksen tunnetuksi tekemistä. Lapsiasiavaltuutetun toimisto antaa valtioneuvostolle vuosittain tietoa toiminnastaan. Vuonna 2008 toimintakertomuksen nimi muutettiin vuosikirjaksi ja viimeisin vuosikirja annettiin valtioneuvostolle huhtikuussa 2018. Vuosikirja sisältää ajankohtaisen arvion lasten oikeuksien ja elinolojen kehityksestä Suomessa sekä tarvittavista lainsäädännön uudistustarpeista. Lapsiasiavaltuutetulta pyydetään lausuntoja lakiehdotusten valmisteluun ja sen lisäksi valtuutettu ottaa aktiivisesti osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun lasten oikeuksien näkökulmasta.

Myös nykyisen pääministerin Juha Sipilän hallituskauden yksi päätavoitteista on lasten ja perheiden hyvinvointi ja perheiden voimavarojen vahvistaminen. Sipilän hallitusohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan tällä hetkellä lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaa (Lape). Lapeen lähtökohta on perheiden monimuotoisuus ja lapsen edun edistäminen. Muutosohjelman tarkoituksena on vahvistaa vanhemmuutta ja tuottaa perheiden saataville matalan kynnyksen palveluita. (Aula ym. 2016, 14). Muutosohjelman tavoitteena on, että palvelut pystyttäisiin jatkossa järjestämään lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen. Hallitusohjelman tavoitteina on koulun ja varhaiskasvatuksen kehittäminen niin, että se tukee lapsen hyvinvointia. Ohjelman avulla pyritään turvaamaan lapsen edun toteutuminen ja oikeus molempiin vanhempiin myös erotilanteissa. (Hallitusohjelma 2015, 21.)

Kunnat laativat kuntastrategian, jonka yksi osa-alue on hyvinvointistrategia. Sen tavoitteena on kunnan asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Hyvinvointistrategian on tarkoitus olla työkalu, joka antaa kunnan päätöksentekijöille riittävästi tietoa kuntalaisten hyvinvoinnista ja palveluista sekä mahdollistaa hyvinvointitilanteen arvioinnin ja seurannan. (Joensuu 2008, 144.)

Hyvinvointistrategian lisäksi lastensuojelulaki (417/2007) velvoittaa kunnat laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien on tarkoitus sisältyä pidemmän aikavälin kuntastrategiaan, jonka avulla määritetään kunnan hyvinvoinnin ja lapsipolitiikan suuntaa. Suunnitelma on tehty yleensä valtuustokauden mittaiselle ajanjaksolle ja suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumista arvioidaan jokaisen tilinpäätöksen yhteydessä. Kuntien tilinpäätösten ja toimintakertomuksien valmistelussa kuntien tulee arvioida suunnitelmien toteutumisen lisäksi kunnan eri toimialojen päätösten lapsivaikutuksia. (Rousu 2008, 13.)

Tutkielmani aineistona ovat kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat ja avaen hyvinvointisuunnitelmien tarkoitusta ja taustoja tarkemmin tutkielman aineistoa koskevassa luvussa.

3 LAPSEN ETU JA LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu lapsen oikeuksien, lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin merkityksen avaamisesta suhteessa lapsen oikeuksien toteutumiseen. Jotta lapsen oikeudet voivat toteutua täysimääräisinä, on lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi oltava mukana kaikessa kunnan toiminnan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Seuraavassa luvussa käsitelen lapsen etua ja lapsivaikutusten arviointia ja näiden merkitystä lapsen oikeuksien toteutumisen osana. Lapsen oikeuksia lainsäädännön näkökulmasta käsitelen laajemmin luvussa neljä.

Tutkimusta Suomessa lapsen edusta, lapsen edun toteutumisesta ja lapsen oikeuksista ovat tehneet muun muassa Liisa Nieminen (2004, 2014), Henna Pajulammi (2014) ja Susanne Hakalehto-Wainio (2012, 2013). Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemia tutkimuksia, joissa käsitellään lapsen oikeuksia ja lapsen edun toteutumisesta on tehty useita viime vuosina. Esimerkkinä uusista julkaisuista on professori Lea Pulkkisen (2018) teos ”Kohti yhteistä lapsikäsitystä”, jossa eri toimijoiden lapsikäsitystä tarkastellaan suhteessa lapsen oikeuksien sopimukseen. Ajankohtaista keskustelua lapsen oikeuksista pitää yllä lapsiasiavaltuutetun toimiston lisäksi myös Lasten suojelun keskusliiton koordinoima ja Lapsen oikeuksien yhteistyöverkoston ylläpitämä sivusto Lapsenoikeudet.fi. Ajankohtaisissa keskusteluissa ja lapsen oikeuksien tiedottamisessa ovat mukana myös useat järjestöt kuten esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Unicef.

3.1 Lapsen etu

Lapsen etu on sisäänkirjoitettu kansainvälisissä sopimuksissa, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joka koskee taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä lapsia koskevia erityismääräyksiä eikä erityistä säännöstä lasten ihmisoikeuksista, mutta sopimuksen oikeudet koskevat yhtä lailla sekä aikuisia että lapsia. (Toivonen 2017, 47.) Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei itsellään sisällä lapsen edun käsitettä, on lapsen etu toistuvasti ollut esillä Euroopan ihmisoikeus tuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännöissä (Emt. 2017, 84.)

Lapsen edun määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan monitahoinen ja usein myös hyvin tulkinnanvarainen asia. On helpompi määritellä mitä lapsen etu ei ole kuin se, mitä sillä tarkoitetaan. (Räty 2007, 26.) Lapsen edulla voidaan tarkoittaa muun muassa ihmisoikeuksissa mainittua lapsen etua ja sen voidaan myös katsoa olevan lastensuojelun keskeinen periaate. Suomessa lapsen edun

ensisijaisuus on sisällytetty ohjaavana periaatteena myös esimerkiksi lapsenhuoltolakiin (361/1983) ja sosiaalihuoltolakiin (1301/2014).

Lapsen edun käsite on aina sidottu vallitsevaan kulttuuriin ja aikaan. Lapsen edulla ei ole yhtenäistä merkitystä yhteiskunnallisessa rakenteessa eri puolella maailmaa. Esimerkiksi Länsi-Euroopassa lapsen etu nähdään toisenlaisena kuin vaikka Intiassa, missä lapsityövoiman käyttö on arkipäivää. Lapsen etua ei myöskään ymmärretä samalla lailla kuin Suomessa, esimerkiksi Lähi-idässä missä lasten avioituminen ja lapsisotilaiden värvääminen on yleistä. Ajallisestikin lapsen etu määrittelemisen on muuttunut ja se määritellään nyt toisin kuin esimerkiksi sata vuotta sitten, jolloin lapsen edulla tarkoitettiin pääosain lapsen suojelua.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin mukaan lapsen etu on myös dynaaminen käsite, joka muuttuu ajan mukaan. (Yleiskommentti 14, 2013, 5.) Yleiskommentissa ei pyritäkään määrittämään, mikä on lapsen etu kaikissa mahdollisissa tilanteissa kaikkina aikoina, vaan siinä annetaan puitteet lapsen edun määrittämiselle. Lapsen edun määrittelyyn oikeustieteissä hyödynnetään myös muiden tieteenalojen tutkimuksia ja näkökantoja. Esimerkiksi kasvatus- ja sosiaalitieteitä, psykologiaa, lääketiedettä ja psykiatriaa hyödynnetään määriteltäessä lapsen etua ja mikä on lapsen edun ensisijaisuuden arvioinnissa tärkeää ja merkityksellistä ottaa huomioon. (Hirvelä 2006, 234–235.)

Lapsen edun voidaan katsoa olevan myös riippuvainen tilanteesta missä lapsen etua määritellään. Hakalehto-Wainio onkin todennut, että lapsen edusta annettu tulkinta yhdessä asiassa on harvoin sellaisenaan sovellettavissa toiseen tapaukseen (Hakalehto-Wainio 2011, 516). Lapsen edulle annettava merkityssisältö on myös aina riippuvainen lapsen edun määrittelijän oikeuskäsityksestä, arvomaailmasta ja elämänkokemuksista (Räty 2010, 18–19) ja lapsen edun määrittelyyn liittyvät myös määrittelijän arvot, asenteet, tiedot sekä kokemukset.

Lapsen edun tarkastelussa voidaan käyttää lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa (Yleiskommentti 14) käyttämää määrittelyä, jossa komitea on korostanut lapsen edun kolmea ominaisuutta; edun subjektisuutta, tulkintaperiaatetta ja menettelysääntöä. Toivonen ja Pajulammi ovat kirjoissaan avanneet komitean määritelmää lapsen edusta;

- 1) Lapsen etu on **subjektiivinen oikeus**, joka tarkoittaa, että sopimusvaltioilla on velvollisuus toteuttaa lapsen etua. Lapsen etu on myös sisällöllinen oikeus (substantive right) joka tarkoittaa, että lapsen etu on ensisijainen tavoite ja harkinnan lähtökohta, kun lapsia koskevia päätöksiä tehdään.

- 2) Lapsen etu on perustavanlaatuinen **tulkintaperiaate**, jonka vuoksi lapsen etu ei ole mikään tahansa ratkaisuharkinnassa otettava periaate, eikä sitä voida tarkastella samalla tasolla kuin muita päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja. Lapsen etu on perustavaa laatua oleva, tulkintaa ohjaava periaate (a fundamental, interpretative legal principle), jolla tarkoitetaan, että jos käsillä olevassa asiassa on useita tulkintavaihtoehtoja, vaihtoehtoista on valittava se, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua.
- 3) Lapsen etua on tarkasteltava **menettelysääntönä**, jonka vuoksi lapsen edun tarkastelussa on noudatettava tiettyjä menettelytakeita. Menettelytakeita ovat esimerkiksi lapsen oikeus osallistua oman etunsa määrittelyssä, riipeä ja lapsen aikakäsityksen huomioon ottava menettely sekä oikeus hakea muutosta itseään koskevaan ratkaisuun. Kolmas kohta määritellään myös niin, että lapsen etu on prosessuaalinen toimintaohje (a rule of procedure), joka tarkoittaa, että päätöksentekoon on sisällytettävä analyysi siitä, miten päätös on vaikuttanut lapseen positiivisessa tai negatiivisessa mielessä. (CRC/C/GC/14, kohdat 6, 10, 36, 37 ja 92. Ks. myös Toivonen, 2017, 82–82. ja Pajulammi 2014, 186–187.)

Lapsen etu on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen neljästä kantavasta periaatteesta (Toivonen 2017, 79). Sopimuksen kolmannessa artiklassa lapsen edun ensisijaisuuden velvoite edellyttää aktiivisia toimia kaikissa lapsia koskevissa viranomaisten toiminnoissa ja päätöksissä. Sillä turvataan lapsen edun huomioon ottaminen kaikessa lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomioistuintoiminnassa. Lapsen edun tulee olla ensisijainen sekä yleisellä tasolla että yksittäisessä tapauksessa.

YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetään, että kaikessa lapsia koskevassa toiminnassa on lapsen edun oltava päätöksenteossa ensisijainen suunnittelua ja toteutusta ohjaava kriteeri. Lapsen oikeuksien sopimus lähtee ajatuksesta, jonka mukaan sopimusta soveltamalla voidaan päästä mahdollisimman lähelle lapsen etua vastaavaa tulkintaa (Hakalehto-Wainio, 2013a, 33). Hakalehto onkin todennut, että lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisin tavoitteena on lapsen edun ensisijaisuus, jolla tarkoitetaan, että lapsille ei pelkästään turvata oikeuksia kuten kaikille muillekin vaan heidän hyvinvointinsa tulee olla prioriteettilistan kärjessä. (Hakalehto, ei vuosilukua saatavana)

Lapsen etua koskeva harkinta on Suomessa totuttu liittämään perheoikeudellisiin kysymyksiin ja lastensuojeluun. Hakalehto-Wainio korostaa artikkelissaan "Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa", että lapsen edun tulee olla ensisijainen lähtökohta kaikissa lapsiin liittyvissä asioissa ja sitä tulee käyttää muun muassa päivähoitoa, koulua, terveydenhuoltoa,

sosiaalipalvelua, kuluttajansuojaa, vahingonkorvausoikeutta, maahanmuuttoa, rikosoikeutta, kaavoitusta ja lasta oikeudenkäynnissä koskevissa asioissa (Hakalehto-Wainio 2013a 33.)

Lapsen edun huomioiminen pitää sisällään myös lapsen osallisuuden. Sekä lastensuojelulaissa, että lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan, että lapsen etuun sisältyvä periaate on lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Viranomaisilla on velvollisuus kehittää sellaisia toimintakäytäntöjä, että kaiken ikäisillä lapsilla on mahdollisuus saada mielipiteensä esille. Lapsen osallisuus on kirjattu myös perustuslakiin (6§), sosiaalihuoltolakiin (10§) sekä nuorisolakiin (24§).

Lapsen kannalta merkittävässä asiassa ja lapsen edun toteutumisen kannalta on tärkeää, että lapsen etu ja mielipide on selvitetty. Ellei lapsi voi vaikuttaa omaan asiaansa ilmaisemalla mielipidettään, voidaan katsoa, että lapsen etu ei täysimääräisesti toteudu. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artikla 12 turvaakin lapselle oikeuden vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen mielipide on ratkaisuja tehtäessä myös otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Esimerkiksi oikeudessa tavoitteena on menettelyllisiä oikeuksia vahvistamalla turvata lapsen osallisuutta tätä itseään koskevissa oikeudenkäynneissä. Toivosen mukaan, sopimuksen taustalla on ajatus siitä, että lapsen etu ei voi lähtökohtaisesti toteutua ilman lapsen omaa osallisuutta. (Toivonen 2017, 86.) Myös Liisa Nieminen korostaa lapsen mielipiteen merkitystä kun ratkaistaan lapsia koskevia asioita (Nieminen 2004, 606).

Oikeudellisissa ratkaisuissa, mutta myös toimenpiteissä ja päätöksissä olisi otettava lapsi osalliseksi päätöksentekoon. Kansallisessa Lapsille sopiva Suomi (2005) toimintasuunnitelmassa korostetaan lapsen oikeuksien sopimukseen viitaten, että ”kaikissa lapsia koskevissa yhteiskunnan toimenpiteissä ja päätöksissä on otettava huomioon lapsen etu ja yhteiskunnan toimia ja päätöksiä tulee arvioida lapsen edun kannalta”. (STM 2005, 5.)

Myös lastensuojelulaissa korostetaan lapsen edun arvioimisen ja lapsen osallisuuden tärkeyttä. Lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (2006) painotettiin lapsen edun ja osallisuuden välistä yhteyttä; esityksen mukaan lopputulos ei voi olla lapsen edun mukainen, jos lapsi ei ole saanut osallistua päätöksentekoon ja ilmaista siinä mielipidettään (HE 252/2006).

3.2 Lapsivaikutusten arviointi

Lasten hyvinvoinnin parantamiseksi ja ylläpitämiseksi erilaisia suunnitelmia ja toimenpiteitä tehdään monilla eri toimialoilla. Niissä kaikissa lapsen edun tulisi olla keskeinen peruste. Eri toimijoiden ja

viranomaisten olisi siis arvioitava eri tilanteita ja eri toimenpiteiden vaikutuksia lapsen edun näkökulmasta. Lastensuojelulaissa kiteytetään lainsäädännöllisestä näkökulmasta lapsen edun arvioinnin merkitys; lapsen etua tulee arvioida sen mukaan, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle muun muassa mahdollisimman tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon sekä ruumiillisen koskemattomuuden ja loukkaamattomuuden. (Lastensuojelulaki 4§.)

Kuntaliiton hallitus antoi 2011 suosituksen vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa (yleiskirje 8/80/2011). Ihmisiin kohdistuvien ennakoarvioinnin tehtävänä on tuottaa tietoa päätösten vaikutuksista ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Ennakoarvioinnin tekemisessä on oltava mukana eri alojen asiantuntijoita, sekä sen ryhmän jäseniä, joiden elämään päätökset mahdollisesti vaikuttavat. Arvioinnilla mahdollistetaan ristiriitaisten tavoitteiden ja näkökulmien käsittely ja lisätään suunnittelun ja päätöksenteon avoimuutta. Päätösten ennakoarviointi on lakisääteinen tapa arvioida ennalta tietyn valmisteltavan päätöksen vaikutuksia eri näkökulmista. Ennakoarvioinnin on tarkoitus toimia suunnittelun ja päätöksenteon työvälineenä ja sen avulla pyritään ennaltaehkäisemään päätösten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön.

Suomen lainsäädäntö edellyttää laaja-alaisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (IVA), sukupuolivaikutusten arviointia (SUVA), mielenterveysvaikutusten arviointia (MIVA), sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) ja tässä tutkielmassa käsiteltyä lapsivaikutusten arviointia (LAVA). Sekä valtakunnallisesti, että paikallisella tasolla lapsen edun huomioon ottaminen on oltava osa jatkuvaa toimien ja päätösten vaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnilla pyritään vastaamaan kysymyksiin; miten lapsen oikeudet toteutuvat ja millaisia hyötyjä tai haittoja lapsiin kohdistuvilla päätöksillä ja toiminnalla aiheutetaan. Vaikutuksia tulee arvioida, kun kunnissa tehdään esimerkiksi varhaiskasvatuksen, perusopetuksen tai lastensuojelun toimintaympäristössä lapsiin kohdistuvia päätöksiä. (THL 2017.)

Valtion tasolla sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut päättäjiä lapsivaikutusten arvioinnin merkityksestä. Ministeriö painottaa, että lapsivaikutusten arviointi on väline lapsen edun arvioimiseksi ja sitä tulee käyttää lasta koskevassa päätöksen teossa. Arvioinnissa tulisi tarkastella lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä kokonaisuutena. (STM 2016, 30.) Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea suosittelee erillisen lapsivaikutusten arvioinnin (Child-rights impact assessment) tekemistä kun laaditaan tai toimenpannaan uusia toimintaohjelmia tai ohjeita, uutta lainsäädäntöä tai määräyksiä.

Lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä myös, kun arvioidaan vuosittaista talousarviota kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ja kun tehdään organisatorista tai hallinnollisia muutoksia yhteiskunnan eri tasoilla. (Lapsen oikeuksien komitea 2013, STM 2005; Taskinen 2006.)

Lapsille sopiva Suomi -toimintasuunnitelman laatimiseen liittyen Suomessa julkaistiin Sirpa Taskisen kirjoittama ja Stakesin (nykyinen THL) julkaisema kirja ”Lapsin kohdistuvien vaikutusten arviointi” (2006). Kirjassa tuodaan esille miten erilaisten päätösten vaikutuksia voidaan arvioida parhaiten lapsen elinympäristöön kohdistuvissa päätöksissä. Lapsen elämään vaikuttavasta elinympäristöstä ovat esimerkkeinä koulujen ja päiväkotien lisäksi muun muassa kävely- ja pyörätiet, puistot ja urheilupaikat. Kirjassa todetaan, että vähintäänkin yhtä paljon kuin fyysinen ympäristö lapsiin vaikuttavat esimerkiksi koulujen ja päiväkotien toimintatavat, lukujärjestykset ja esimerkiksi opetussuunnitelmat. (Taskinen 2006, 4–7.)

Liisa Heinämäki ja Tapani Kauppinen ovat kirjoittaneet kuntien hyvinvoinnin suunnittelun ja päätöksenteon avuksi teoksen Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä (2010). Heinämäen ja Kauppisen mukaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan sitä, miten lapsi otetaan huomioon erilaisissa yhteiskunnallisissa toimenpiteissä ja päätöksissä sekä sitä millaisia vaikutuksia päätökset aiheuttavat lasten elämään. Kirjoittavat toteavat lapsivaikutusten olevan merkittävä osa kuntasuunnittelua ja että on tärkeää tietää millainen tieto lapsista ja päätösten vaikutuksista lapsiin on päätöksenteon taustalla. Heidän mukaansa ”lapsivaikutusten arvioinnin välittöminä vaikutuksina voidaan pitää vaikutusta terveyteen, ihmissuhteisiin, asumiseen, liikkumiseen, osallisuuteen ja osallistumiseen sekä tasa-arvoon”. (Heinämäki & Kauppinen 2010, 4–5.) YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja perustuslain 6§ edellyttämä lasten tasa-arvoinen ja yhdenvertainen kohtelu palveluita järjestettäessä korostaa lapsen edun huomioimista ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia.

Myös Mannerheimin lastensuojeluliitto on tehnyt kuntiin ja maakuntiin ohjeen (2018) lapsivaikutusten arviointiin. Ohjeessa painotetaan että, ”lapsivaikutusten arvioinnin tulisi olla tavanomainen osa kunnan ja maakunnan toiminnan arviointia, päätöksentekoprosessia sekä toiminnan kehittämistä ja että arviointi ei ole lapsiin kohdistuvaa ”hyväntekeväisyyttä” tai ylimääräistä toimintaa vaan että lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on vahvistaa lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta myönteisiä vaikutuksia ja poistaa tai ainakin lieventää kielteisiä vaikutuksia”. (MLL 2018.)

Lapsivaikutusten arvioinnin yhtenä tärkeänä osana on pidettävä lasten, nuorten ja heidän perheidensä kuulemista ja kuuntelemista, joiden avulla vahvistetaan heidän osallisuuttaan omaa elämäänsä

koskevaan päätöksentekoon. Lapsivaikutusten arviointi on näin myös väline lasten ja nuorten osallisuuden vahvistamiseen. (Heinämäki & Kauppinen 2010, 5.)

4 LAPSEN OIKEUDET

Lapsen oikeudet koostuvat sekä kansallisista, että kansainvälisistä sopimuksista ja säädöksistä, jotka sitovat lainsäädäntöä ja ohjaavat poliittista toimintaa. Lapsen oikeuksien näkökulmasta tärkeimpänä ihmisoikeussopimuksena toimii YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Oikeudellisen näkökulman lisäksi lapsen oikeuksien toteutuminen vaatii myös poliittista arvokeskustelua ja asenteiden tarkastelua.

4.1 Kansallinen lainsäädäntö

Lapsen oikeudet eivät ole vielä pitkään olleet juridisia oikeuksia Suomen lainsäädännössä. Lapsien ei ole katsottu tarvitsevan erillisiä oikeuksia eikä niitä ollut turvattu lainsäädännöllä. Aiemmin lasten ei nähty olevan tarpeeksi kypsiä nauttimaan omista oikeuksista ja lasten elämä yhdistettiin kuuluvaksi ihmisten yksityiselle alueelle. Lasten ohella myöskään naisilla ei Suomessa ollut aiemmin juurikaan oikeuksia, koska myös heidän elämänsä nähtiin kuuluvan yksityiselle alueelle. Vasta vuonna 1979 YK:n naisten oikeuksien sopimus ja vuonna 1989 YK:n lapsen oikeuksien sopimus antoivat paremman turvan ja oikeuksia myös naisille ja lapsille.

Ensimmäinen lastensuojelulaki tuli Suomessa voimaan vuonna 1937 (1936/52), mutta vielä silloin lapsi tai lapsen oikeusturva ei ollut mielenkiinnon kohteena ja lain tärkein tehtävä oli huostaanottolainsäädännöstön luominen. Laissa eikä sitä koskevassa hallituksen lakiesityksessä ollut lapsen etu tai lapsen osallisuus lainkaan esillä. (Toivonen 2017, 35.) Seuraava lastensuojelulaki tuli voimaan vasta puolen vuosisadan jälkeen ensimmäisestä ja siitä tuli jonkin verran aiempaa lakia lapsilähtöisempi. Vuonna 1983 voimaan tullessa lastensuojelulaissa (683/1983) korostettiin jo hieman enemmän lapsen tarpeita ja lain 1§:n mukaan lapsella oli oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen ja oikeus erityisen suojeluun.

Suomessa lasten perus- ja ihmisoikeuksien lisääntymisen vaikutus on näkynyt lainsäädännössä 1970- ja 1980-luvuilta alkaen. Tuolloin Suomessa säädettiin lukuisia lasten asemaa koskevia lakeja; muun muassa isyyslaki ja laki lapsen elatuksesta 1970-luvulla ja lapsenhuoltolaki ja uusi lastensuojelulaki 1980-luvulla. (Nieminen 2013, 307.)

Vuonna 1993 Suomen perustuslain muutosta tehdessä hallituksen esityksessä korostettiin lapsen suojelun ja huolenpidon tärkeyttä. Hallituksen esityksessä 3 §:n kohdalla todettiin, että lapsen

hyvinvointi olisi ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Yhtenä keinona lasten suojeluun ja huolenpitoon nähtiin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen. (HE 309/1993.)

Lasten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoista kohtelua säätelee kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien lisäksi Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännös. Yhdenvertaisuussäännöksen valmistelussa lakiin lisättiin maininta lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä, ei vain passiivisena toiminnan kohteena. Samalla lakiin lisättiin maininta lapsen oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon kehitystään vastaavasti. (PL 21 §, Hakalehto-Wainio 2013b, 297) Nyt perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella (1momentti) korostetaan sitä, että lapsia tulee kohdella keskenään yhdenvertaisesti mutta myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet aikuisten kanssa omaavina ihmisinä. Nykyisellä Suomen lainsäädännöllä jokaisella, myös lapsilla, on perustuslain mukainen oikeus luottaa siihen, että heidän asiansa käsitellään asianmukaisesti ja heille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat (Hakalehto-Wainio 2013b, 297). Hallituksen perusoikeusuudistuksen valmistelussa oli tuolloin esillä myös ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen. Lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset katsottiin kuitenkin voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkin asiayhteyteen.

Vaikka tänä päivänä Suomessa lapsille kuuluvat samat perusoikeudet kuin aikuisille, on lasten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa ollut kuitenkin ongelmia. Ongelmia on esiintynyt etenkin erityisryhmiin kuuluvien lasten muun muassa huostaanotettujen, maahanmuuttaja- sekä romaniperheiden lasten osalta. Ongelmia on esiintynyt lapsen oikeudessa osallistua koulutukseen, terveyspalvelujen turvaamisessa sekä päivähoidon järjestämisessä. (Nieminen 2013, 53.)

Palveluiden epätasainen saatavuus ja palveluiden riittämättömyys ovat olleet YK:n lapsen oikeuksien komitean huolenaiheena kaikissa päätelmissä, jotka komitea on Suomelle antanut. Komitea suositteli, että valtio tarjoksi kunnille riittävät resurssit lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi (CRC/C/FIN/CO/4). Komitea suositteli, että Suomi lisäisi resurssejaan ja tehostaisi sosiaalihuollon palveluja, joilla annetaan muun muassa perheneuvontaa ja vanhempainkasvatusta sekä vahvistaisi ennalta ehkäiseviä palveluja ja puuttumista erityisesti päihdeongelmaisten perheiden osalta. Tukea suositeltiin lisättävän myös eroa suunnitteleville perheille. (HE 164/2014.)

Uudistettu sosiaalihuoltolaki tuli voimaan vuonna 2015. Uutta sosiaalihuoltolakia valmisteltaessa vuonna 2014 hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että lasten tasa-arvoinen pääsy palveluihin ja palveluiden laatu asuinkunnasta riippumatta toteutuisivat. Lain avulla pyritään

parantamaan lasten ja heidän perheidensä oikea-aikaista tukemista ja turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet. Lain tarkoituksena on vahvistaa peruspalveluita ja vähentää sitä kautta korjaavien ja erityispalveluiden toimenpiteiden tarvetta. Sosiaalihuoltolain tarkoittamia lapsiperheiden peruspalveluita ovat perheelle ja lapselle tarjottavat sosiaalityön ohjaus ja neuvonta, kotipalvelu, perhetyö, tukihenkilö tai -perhetoiminta ja kasvatus- ja perheneuvolan tarjoama neuvonta. (SHL 1 §.)

Uuden sosiaalihuoltolain lisäksi lasten oikeuksia pyritään turvaamaan lastensuojelulain avulla. Nykyinen lastensuojelulaki (417/2007) on ollut voimassa vuodesta 2007. Lastensuojelulain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Laissa todetaan, että kuntien on huolehdittava sekä ehkäisevän että lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun järjestämisestä sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (11 §). Lastensuojelulaissa mainittu ehkäisevä lastensuojelu tarkoittaa toimintaa, ”jolla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta”. Ehkäisevää lastensuojelua toteutetaan kunnan peruspalveluissa muun muassa äitiys- ja lastenneuvoloissa, päivähoidossa, opetuksessa ja nuorisotyössä. Sosiaalihuoltolain valmistelun yhteydessä hallituksen esityksessä lastensuojelun nykytilasta suhteessa muihin peruspalveluihin todettiin, että ellei ehkäisevä lastensuojelun keinot riitä auttamaan lapsen ja perheen tilannetta, siirtyy lapsi tukea saadakseen lastensuojelun asiakkaaksi. (HE 164/2014.)

4.2 Kansainvälinen lainsäädäntö ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus (LOS)

Suomea sitovat oman lainsäädännön lisäksi useat eri kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi kansainvälisten ihmisoikeuksien lähtökohta on, että ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, yhtäläisesti myös lapsille. Esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä koskeva sopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus, EU:n perusoikeuskirja, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus yhtä hyvin kuin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja koskevat aikuisten lisäksi myös alaikäisiä. (Iivonen & Pollari 2016, 7–8.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (Convention on the Rights of the Child) on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus. Vuonna 1991 Suomi ratifioi sopimuksen ja siitä lähtien lapsen oikeuksia ja lapsen etua on toteutettu systemaattisemmin sekä lainsäädännössä että käytännön toiminnassa. Laki velvoittaa kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia sekä yksityisiä tahoja, jotka

hoitavat viranomaistehtäviä. Mirjam Araneva nostaa kirjassaan ”Lapsen suojeleminen” (2016) esille, että lapsen oikeuksien sopimus ei ole ainoastaan kansainvälinen humanitäärinen julistus tavoitetilasta, johon tulisi lapsiin liittyvissä asioissa pyrkiä. Sopimus on vahva oikeudellinen instrumentti, joka asettaa valtiolle ja julkiselle vallalle muutoin ehdottomia juridisia velvoitteita. Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa lakitasoisena voimassa oleva ja siten se on osa sitä lainsäädäntöä, jota on kaikessa virkatoiminnassa tarkoin noudatettava (PL 2 §). Lasten oikeuksien sopimus on säädöshierarkiassa ylempi kansainvälinen sopimus. (Araneva 2016, 7–8.)

Lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteena on suojata lasta kaikenlaisilta hänen kehitykselleen ja hyvinvoinnilleen haitallisilta riskeiltä hänen kaikissa toimintaympäristöissään. Sopimuksessa turvataan lapselle kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Lasten oikeuksien tarkastelun peruslähtökohtana on ihmisten yhdenvertaisuus oikeuksien haltijoina; kaikki perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat yhtäläisesti sekä aikuisille että lapsille. (Unicef, Hakalehto-Wainio 2013a, 19, 25).

Hakalehto-Wainio on tiivistänyt lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteet kolmeen ydinkäsitteeseen, jotka velvoittavat turvaamaan lapsille ja nuorille

- riittävän osuuden yhteiskunnan voimavaroista (provision)
- oikeuden erityiseen suojelemaan ja hoivaan (protection)
- oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (participation). (Hakalehto-Wainio 2013a, 35–36.)

Lasten oikeuksien sopimuksen mukaan ei riitä, että lasta ainoastaan suojellaan, vaan lapsen tarpeiden täyttämiseen on myös juridiset velvoitteet. Suojelemisen lisäksi on toteutettava kaikki hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa ja muussa lainsäädännössä turvatut oikeudet. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen tarpeet ja intressit ilmaistaan ihmisoikeuksina. Sopimuksella turvataan lasten oikeusturvaa ja sen perusta on lapsioikeuden keskeinen sanoma. Lapsella on sopimuksen mukaan oikeus terveydenhoitoon, huolenpitoon ja erityissuojeluun, ilmaiseen peruskoulutukseen, leikkiin, ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen sekä mielipide- ja ilmaisuvapauteen. (LOS, Hakalehto-Wainio 2013b, 298–299.) Yleissopimus luo kolmikantasuhteen lapsen, perheen ja valtion välille, jossa lapsella on oikeudet, vanhemmilla sekä huoltajilla vastuu ja valtiolla sekä kunnalla velvollisuuksia. (Tigerstedt-Tähtelä 2011, 5.)

4.3 Lapsen oikeuksien komitea

Lapsen oikeudet ovat kirjattu lapsen oikeuksien sopimuksen 54 artiklaan joiden 41 ensimmäistä käsittelevät sisällöllisiä oikeuksia ja artikkelit 42–45 sisältävät määräyksiä YK:n lapsenoikeuksien komiteasta, sen tehtävästä ja menettelytavoista sekä sopimusvaltioiden raportointivelvollisuudesta. Loput artikkelit käsittelevät sopimusteknisiä asioita. (Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto.)

Sopimuksen noudattamista ja lasten oikeuksien toteutumista sopimusvaltioissa valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Komitea pyrkii ohjeistuksellaan ohjaamaan sekä valtiota, että kuntia ottamaan huomioon toimintansa suunnittelussa ja strategioiden luomisessa lasten hyvinvointiin vaadittavat resurssit. Helpottaakseen sopimuksen ymmärtämistä ja sopimusvelvoitteiden oikeaa tulkintaa varmistaakseen lapsen oikeuksien komitea antaa yleiskommentteja (General Comments; GC) liittyen sopimuksen eri oikeuksiin. Valtiot toimittavat komitealle sopimusvaltioiden määräaikaishavainnot joissa luetellaan ne toimenpiteet, joihin valtio on ryhtynyt lapsen oikeuksien edistämiseksi. Havaintojen perusteella komitea antaa kullekin valtiolle suositukset niistä toimenpiteistä, joihin komitean näkemyksen mukaan valtion tulisi ryhtyä sopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Suomi on toimittanut komitealle raporttinsa viimeksi kymmenen vuotta sitten eli vuonna 2008. Komitea antoi Suomelle raportin pohjalta suosituksensa vuonna 2011. Tuolloin komitea piti myönteisenä sitä, että Suomessa oli tullut voimaan useita lasten hyvinvointia koskettavia lakeja. Vuonna 2011 tuli voimaan laki lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (88/2011) ja vuonna 2010 terveydenhuoltolaki (1326/2010) sekä perusopetuslain (628/1998) muutokset.

Vuonna 2009 Suomessa tuli voimaan valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (380/2009). Vuonna 2008 voimaan tuli lastensuojelulaki, vuonna 2007 laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006), vuonna 2006 uudistettiin nuorisolaki (2006/72).

Positiivisen palautteen lisäksi vuoden 2011 suosituksessa komitea otti kantaa siihen, ettei aiemman määräaikaishavainnon jälkeen annetussa päätelmässä esiin tuotuja eri huolenaiheita ja niiden johdosta annettuja suosituksia oltu otettu Suomessa riittävästi huomioon. Päätelmään oli koottu yhteensä 65 eri kohtaa, joista komitea oli huolissaan ja joista se antoi toimenpidesuosituksia. (CRC/C/FIN/CO/4.)

Vuonna 2011 laaditun päätelmän 15. kohdassa todetaan, että Suomessa on kunnilla laaja itsehallinto julkisten palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa. Komitea esitti huolensa siitä, että tämän vuoksi jotkin kunnat saattavat myöntää liian vähän resursseja lapsille ja nuorille tarkoitettujen

palveluiden järjestämiseen. Liian vähäiset resurssit johtavat komitean mukaan alueelliseen ja paikallisiin eroihin lasten palveluiden palvelujärjestelmässä. Komitea suosittelikin, että Suomessa valtio tarjoisi kunnille riittävät resurssit erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi, ottaen huomioon kunkin kunnan käytettävissä olevat resurssit. Toisena suosituksena komitea esitti vuonna 2011, että Suomi järjestäisi erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaisi näin määrärahojen asianmukaisen tason. Kolmantena suosituksena oli, että Suomessa otettaisiin käyttöön lapsibudjetointi, jonka tarkoituksen on seurata lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen myöntämistä. (CRC/C/FIN/CO/4.)

Lapsibudjetointi tarkoittaa kunnan, maakunnan tai valtion talousarvion tarkastelemista lapsenoikeusnäkökulmasta, jolloin kyse on lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittamisestä ja seurannasta sekä talousarviopäätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Lasten oikeuksien komitea oli kiinnittänyt Suomen osalta useita kertoja huomiota budjetoinnin puuttumiseen ja korostanut lapsibudjetoinnin kehittämistarpeita. Komitea myös ohjeisti yleiskommentissaan (2016) lapsia koskevien päätösten budjettivaikutuksien merkityksestä. Yleiskommenttiin sisältyi ohjeita myös talousarvion suunnitteluun, hyväksymiseen, toimenpanoon ja talousarvion seurantaan. (CRC/C/GC/16.)

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi vuonna 2018 valtiovarainministeriöltä lausuntoa siitä, miten valtion talousarvioesityksessä tulisi lapsivaikutuksia kuvata ja miten suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista tulisi tuoda esille. Valtiovarainministeriössä todettiin, että lapsibudjetointia edellyttävät YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat velvoitteet, lasten erityinen asema yhteiskunnassa ja hallitusohjelman linjaus, jossa on sitouduttu väestöpohjaisen budjetoinnin ja lasten hyvinvoinnin seurannan kehittämiseen. (VaVL 6/2018.) Valiokunta esittikin, että sosiaali- ja terveysvaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä lausuman, jossa se edellyttäisi hallituksen huolehtivan siitä, että kansallisen lapsistrategian valmistelussa otetaan huomioon myös lapsibudjetoinnin kehittämistarpeet. (Em. 2018.)

Valtakunnallisessa lapsi- ja perhepalvelu-uudistuksessa eli lape-muutosohjelmassa lapsen etu pyritään ottamaan vahvasti huomioon. Lapsen edun vahvistamisen keinoina muutosohjelmassa nähdään, että päätöksiä tehtäessä kunnissa ja muussa viranomaistoiminnassa lapsivaikutusten arviointi otettaisiin käyttöön. Lapsiarvioinnin yhteydessä kunnille luodaan välineet lapsilähtöiseen budjetointiin eli lapsiin kohdistuvien taloudellisten panostusten jäljittämiseen ja niiden vaikuttavuuden seurantaan. (Aula ym. 2016, 17.)

Lapsen oikeuksien sopimuksessa valtioille on kirjattu tiedottamisvelvoite sopimuksen sisällöstä ja velvoitteista. Sopimuksen 42 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat saattamaan yleissopimuksen periaatteet ja määräykset yleisesti niin aikuisten kuin lastenkin tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti (Finlex 60/1991). Suomi on saanut useita huomautuksia lasten oikeuksien komitealta siitä, että lasten oikeuksien sopimus ja sen sisältö tunnetaan Suomessa huonosti.

4.4 Lapsen oikeudet osana muita ihmisoikeussopimuksia

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on lapsia ja nuoria koskevista sopimuksista kattavin. Useissa ihmisoikeussopimuksissa lapsia ei mainita erikseen, mutta myös muiden sopimusten lähtökohtana on, että kaikki ihmisoikeudet kuuluvat aikuisten lisäksi myös lapsille ja nuorille. Tässä kappaleessa avaan muita YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksia lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Lapsen oikeuksien ja lapsen edun näkökulmasta tärkeimpiä sopimuksia ovat sellaiset, jotka turvaavat lapselle sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet. Tällaisia YK:n ihmisoikeussopimuksia ovat muun muassa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, TSS-sopimus ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus KP-sopimus, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksista Euroopan ihmisoikeussopimus (European Court of Human Rights) (18–19/1990) ja Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (80/2002).

TSS-sopimus tuli voimaan vuonna 1966. Suomi hyväksyi sopimuksen vuonna 1976. Sopimuksella pyritään turvaamaan niitä oikeuksia, jotka liittyvät muun muassa sosiaaliturvaan, ravintoon, terveyteen, asumiseen ja koulutukseen. Sopimuksen 10 artiklan mukaan ”kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden on ryhdyttävä erityisiin suojelu- ja avustustoimiin ilman syrjintää ja heidät tulisi suojata taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä”. 13 artikla takaa kaikille maksuttoman perusopetuksen. Sopimuksen jatko-opinnot ovat tehtävä yleisesti saavutettavaksi ja mahdolliseksi kaikille. TSS-sopimuksessa perheen keskeinen rooli lapsen oikeuksien turvaajana näkyy sopimuksen vaatimuksessa avun antamiseksi perheelle niin kauan kuin se on vastuussa lasten huollosta ja kasvatuksesta. (6/1976.)

Toinen Suomea velvoittava kansainvälinen sopimus on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus). Sopimus on YK:n yleiskokouksen vuonna 1966 hyväksymä ja Suomen vuonna 1976 ratifioima. Sopimuksessa todetaan, että kansalaisvapauksia ja poliittista vapautta, sekä vapautta pelosta ja puutteesta nauttivan vapaan ihmisen ihanne voidaan saavuttaa vain, jos luodaan olosuhteet, joissa jokainen saattaa nauttia kansalaisoikeuksistaan ja poliittisista

oikeuksistaan sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksistaan (8/1976). Sopimuksessa turvataan muun muassa kaikkien ihmisten oikeus elämään (art. 6), oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen (art. 9) sekä sanan- ja uskonnonvapaus (art. 18 ja 19.)

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja kehityksen turvaamisessa korostuu kaikkien TSS-oikeuksien merkitys. Lapsen oikeudet korostuvat varhaiskasvatuksessa, koulutuksessa ja erilaisissa vapaa-ajantoiminnoissa. Lasten oikeudet tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveyspalveluissa, missä edistetään lasten hyvinvointia, terveyttä ja kehitystä sekä tuetaan vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Kuten Esa Iivonen ja Kirsi Pollari toteavat ”Yhden oikeuden, esimerkiksi oikeus riittävään elintasoon, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon tai koulutukseen, edistäminen parantaa muiden oikeuksien toteutumista ja vastaavasti yhden oikeuden toteutumisen heikentyminen vaikuttaa kielteisesti muiden oikeuksien toteutumiseen. (Iivonen & Pollari 2016, 7.)

Keskeiset taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sisältyvät myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS 63/1999). Suomessa sopimus tuli voimaan 1990. Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään yleisesti tärkeimpänä Suomea sitovana ihmisoikeussopimuksena ja sen valvontajärjestelmää tehokkaimpana ylikansallisen valvontajärjestelynä. Sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa turvataan muun muassa oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, sanan-, uskonnon- ja omantunnonvapaus, yksityis- ja perhe-elämän suoja, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus koulutukseen. Sopimus ja lisäpöytäkirjat sisältävät myös kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun ja rangaistuksen sekä kuolemanrangaistuksen ja kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Sopimuksessa ei ole nimenomaista mainintaa lasten oikeuksista, mutta sopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännöllään kehittänyt sopimukseen lapsen oikeuksien ulottuvuuden. (Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto.)

Euroopan sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 1961. Peruskirjaan on lisätty useita lisäpöytäkirjoja ja Suomessa uudistettu asetus tuli voimaan vuonna 2002. Sen tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia. Uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (80/2002) on lukuisia lapsia ja nuoria koskevia artikloja. Peruskirjassa turvatut oikeudet ovat osin samoja kuin lapsen oikeuksien sopimuksessa ja koskevat muun muassa asumista, terveyttä, koulutusta, työntekoa, henkilöiden vapaata liikkuvuutta sekä lasten, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja perheen suojelua. Sopimuksen on tarkoitus varmistaa, että lapset ja nuoret saavat heidän tarvitsemansa huolenpidon, tuen, kasvatuksen ja koulutuksen.

Kuten edellä käy ilmi, lapsen oikeuksia turvaa suuri joukko sekä kansainvälisiä että kansallisia lakeja ja sopimuksia. Useissa laissa lapsen oikeuksia ei erikseen mainita, vaan lapsille nähdään kuuluvan samat oikeudet kuin muillekin kansalaisille. Lakiteksteissä toistuvat lapsen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eri tavoin esitettyinä. Lapsen etu ja lapsivaikutusten arvioinnin merkitys korostuvat lakien selityksissä.

5 TUTKIMUSKYSYMYS JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten lapsen oikeudet tulevat esille kuntien laatimissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Tarkastelen lapsen oikeuksien toteutumista sekä lapsioikeudellisesta että lapsipoliittisesta näkökulmasta.

Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen:

Miten lapsen oikeudet ovat otettu huomioon kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa?

5.2 Tutkimusaineistona lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat

Tutkielmani aineistona ovat yhdeksän kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat. Suunnitelmat ovat asiakirja-aineistoa ja ne ovat vapaasti saatavilla internetissä kuntien omilta kotisivuilta. Vaikka suunnitelmat ovat kaikkien saatavilla, päädyin kuitenkin siihen, että tässä tutkielmassa en mainitse kuntia nimeltä, vaan olen nimennyt kunnat K1, K2 ja niin edelleen. Kunnat ovat saaneet K-numeronsa aakkosten mukaan järjestettyinä. Kunnat ovat kooltaan ja resursseiltaan hyvin erilaisia, eikä tarkoitukseni laittaa niitä paremmuusjärjestykseen eikä arvottaa tai arvostella kuntien toimintaa. Siksi jätän tutkielmassa kuntien nimet mainitsematta.

Meneillään olevien alue-, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen vuoksi koin tärkeäksi saada aineistoksi uusimmat hyvinvointisuunnitelmat ja niiden kautta ajankohtaista tietoa siitä, miten kunnat suunnittelevat toimintaansa. Olen kiinnostunut siitä, miten kunnat ottavat tulevat muutokset huomioon miettiessään ja luodessaan kunnan strategiaa sekä palvelujärjestelmiä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Suunnitelmissani oli kerätä aineisto noin kymmenen kunnan tai kuntayhtymän voimassa olevista hyvinvointisuunnitelmista. Aineisto oli tarkoitus kerätä Suomessa maantieteellisesti tasaisesti sijoittuvien sekä väestöpohjaltaan samansuuruisten kuntien suunnitelmista.

Aloitin aineiston keräämisen hakusanoilla; ”Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma”. Hakutuloksena sain pääosin jo vanhentuneita hyvinvointisuunnitelmia. Vaikka

hyvinvointisuunnitelmat ovat lakisääteisiä ja niiden suositellaan olevan voimassa valtuustokauden, käytännössä useassa kunnassa hyvinvointisuunnitelmien päivittämistä ei ollut tehty. Pidin tärkeänä saada kuntien toiminnasta uusinta tietoa, siitä syystä en ottanut tutkielmaani mukaan hyvinvointisuunnitelmia, jotka eivät enää olleet voimassa tai jotka oli tehty ennen vuotta 2017.

Muutin hakusanoikseni ”Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2017-” ja ”Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2018-”. Näin sain kerättyä suunnitelmat, jotka olivat tehty vuosina 2017 ja 2018. Hyvinvointisuunnitelmia aineistossa on yhdeksän. Aineisto on 273 sivuinen. Hyvinvointisuunnitelmista kolme on voimassa vuosille 2017–2020, neljä vuosille 2017–2021 ja kaksi vuosille 2018–2021. Hyvinvointisuunnitelman voi lain mukaan laatia joko yksin tai yhdessä useamman kunnan kanssa. Aineistoissa yksi hyvinvointisuunnitelma on useamman kunnan yhteinen, muut ovat kunnan yksin laatimia.

Tutkimussuunnitelmaa tehdessäni ajatuksenani oli, että pyrkisin löytämään suunnitelmat, joiden sisältö on suunnilleen saman laajuista. Päivitettyjen hyvinvointisuunnitelmien huono saatavuus poisti mahdollisuuden valintoihin ja tutkimukseen tulivat mukaan kaikki ajan tasalla olevat hyvinvointisuunnitelmat niiden sivumäärästä riippumatta. Ainoastaan yhden kunnan ajan tasalla olevan suunnitelman jätin aineistosta pois, sen ollessa huomattavasti muita laajempi, 99 sivuinen. Tutkielman aineistona käytetyt hyvinvointisuunnitelmat ovat nyt saman laajuisia; yhden ollessa 45 sivua ja muiden ollessa noin kolmekymmentä sivuisia. Aineistoksi valikoituivat ne hyvinvointisuunnitelmat, jotka ovat laadittu vuosina 2017 tai 2018 alkaen.

Aineistossa mukana olevat kunnat jakaantuivat maantieteellisesti ja asukasluvuiltaan seuraavasti;

Varsinais-Suomen maakunta	1kpl	asukkaita n. 16000	sivuja 45
Pohjois-Pohjanmaan maakunta	1 kpl	asukkaita n. 2600	sivuja 30
Kanta-Hämeen maakunta	1 kpl	asukkaita n. 17 000	sivuja 34
Etelä-Pohjanmaan maakunta	1 kpl	asukkaita n. 14500	sivuja 27
	1 kpl	asukkaita n. 5000	sivuja 39
Uudenmaan maakunta	1 kpl	asukkaita n. 50 000	sivuja 35
	1 kpl	asukkaita n. 47 000	sivuja 37
Lapin maakunta	1 kpl	asukkaita n. 20 000	sivuja 34
	1 kpl	asukkaita n. 2500	sivuja 32

Vaikka hyvinvointisuunnitelma perustuu nimenomaan lastensuojelulakiin, tässä tutkielmassa käsittelen lastensuojelua yhtenä osana kunnan suurempaa monialaista palvelujärjestelmää. Aiemmin hyvinvointisuunnitelmien nimenä oli lastensuojelusuunnitelma mutta vuonna 2013 suunnitelman nimi muutettiin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaksi.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus oli 1970–1980 luvuilla valtion taholta vahvaa. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus väheni kuitenkin 1990-luvun alussa, jolloin sosiaali-, terveys- ja koulutoimessa painopiste päätöksenteossa siirtyi kuntiin (Suominen 2003, 141). Kun kuntien vastuu ja itsenäisyys lisääntyivät, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisessä keskeisiksi asioiksi nousivat kuntien tekemät strategiat (Vierelä 2003, 78). Strategiana käsitetään suunnitelma, jolla pyritään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä. Jotta kunnissa voidaan laatia hyvinvointistrategian tai -ohjelman, tarvitsevat päättäjät tietoa kuntalaisten sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnista (Suominen 2000, 2001). Kuntien valitseman strategian tehtävänä onkin suunnitelmien ja toiminnan sovittaminen kunnasta oleviin tietoihin sekä kunnan tilanteeseen. (Vierelä 2003, 78.)

Strategiaa laadittaessa kunnissa tulee tietää muun muassa;

- 1) Miten kunnassa lapset ja nuoret voivat? Mihin suuntaan heidän vointinsa on kehittynyt ja mitkä ovat haasteet?
- 2) Millainen palvelurakenne ja millaisia palveluja ja toimintoja kunnassa on lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi?
- 3) Millaista ammattihenkilöstöä kunnassa on ja kuinka heidän osaamisensa on suhteessa haasteisiin? (Mukaelma Kuntien Lapsipolitiikka- seminaarin monisteesta)

Lastensuojelulaissa todetaan, että hyvinvointisuunnitelmasta tulee käydä ilmi se, miten kunnassa järjestetään yhteistyö eri viranomaisten, sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä. Yhteistyön ja moniammatillisuuden tärkeyttä korostetaan myös sosiaalihuoltolain (1301/2014) 1 §:ssä, jossa todetaan, että lain tarkoituksena on parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä. Sosiaalihuoltolain 41 §:ssä veloitetaan toteuttamaan sosiaalihuolto yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Lastensuojelulain lisäksi hyvinvointisuunnitelman laatiminen on mainittu oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013). Lain mukaan hyvinvointisuunnitelmaan on kirjattava miten kunnan alueella sijaitsevilla oppilaitoksissa opiskeluhoito toteutetaan. Myös valtioneuvosto on

korostanut ohjelmassaan hallintoalojen välisen yhteistyön ja koordinaation parantamista sekä moniammatillisen yhteistyön kehittämistä paikallisesti (Valtioneuvosto 2007, 76).

Erilaista lapsiin ja heidän perheisiinsä kohdistuvaa hyvinvointityötä tehdään kunnissa monissa toimintaympäristöissä, moniammatillisesti ja hallintokuntien rajat ylittäen. Hyvinvointisuunnitelmissa lasten ja nuorten palveluja pyritään tarkastelemaan kokonaisuutena ja eri toimialojen tulisi laatia kyseinen hyvinvointisuunnitelma yhdessä. Monialaisesta toiminnasta esimerkkinä ovat kuntiin nykyisin perustettavat perhekeskukset, jotka pyrkivät poikkihallinnolliseen ja laajaan yhteistyöhön. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määritelmän mukaan perhepalveluiden kokonaisuus muodostuu sosiaali-, terveys-, opetus-, liikunta- ja kulttuurialojen palveluista. Niitä täydentävät seurakuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelut. (THL 2017.) Monialaisuuden myötä kunnissa tehdään työtä erilaisissa organisaatioissa ja kuntien hyvinvointityötä ohjaavat myös useat eri lait, säädökset ja toimintaohjeet.

Hyvinvointisuunnitelma voidaan laatia joko yhden kunnan tai useamman kunnan yhteistyönä. Sen tarkoituksena on olla kuntien strateginen toimintaohjelma, joka sisältää konkreettisten tavoitteiden ja kehittämis ehdotuksien lisäksi tietoa kuntien arvopohjasta ja tahtotilasta lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Suunnitelman tarkoituksena on auttaa kuntia tekemään hyvinvointityötä pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti. Suunnitelmia varten kunnat keräävät tietoa kuntalaisten hyvinvoinnista erilaisin hyvinvointi- ja palvelumittarien sekä tilastojen avulla. Niiden avulla päättäjät tekevät lasten ja nuorten elinoloihin vaikuttavia hyvinvointistrategioita ja – ohjelmia. Näiden strategioiden ja hyvinvointiselonteiden avulla päättäjät ja kuntalaiset voivat saada käsityksen kuntansa lapsiväestön tilanteesta sekä tarvittavista toimenpiteistä ja linjauksista. (Suominen 2003, 141.)

5.3 Aiempi tutkimus kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen strategisia linjauksia ovat tutkineet Rimpelä & Rimpelä & Heinisuo (2018) aivan uudessa tutkimuksessaan ”Onko strategioista tullut tragedioita?”. Tutkimuksessa käytiin läpi kolmen kaupungin strategia-asiakirjoja. Yhtenä tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että valtakunnallisia politiikka- ja kehittämisohjelmia ja niiden tavoitteita käytettiin hyväksi, mutta YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen viitattiin strategioissa harvoin. Tutkimuksen mukaan vain harvoista strategia-asiakirjoista löytyi kunnan päämäärä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Tutkimuksessa todetaankin että lapsiperhestrategiatyö tulisi ottaa mukaan kuntastrategian valmisteluun.

Petri Kinnunen ja Kaisa Kostamo-Pääkkö pyrkivät selvityksessään arvioimaan minkälainen poliittinen ohjelmatilanne eri alueilla oli ja miten alueet vastasivat hyvinvoinnin haasteisiin hyvinvointistrategisilla ja -ohjelmallisella suunnittelulla. He totesivat, että nykyinen ristiriitainen ja eriarvoistuva alueellinen kehitys on ongelmallinen niin hyvinvoinnin palvelujärjestelmän kuin kansalaistenkin kannalta. Alueiden kehityksen erilaistuminen ja eriarvoistuminen sekä väestöryhmien hyvinvointierojen kasvun vakiintuminen on muuttunut pysyväksi yhteiskunnallisen kehityksen tunnuspiirteiksi. Heidän mukaansa yhtenä keskeisenä yhteiskuntapoliittisena ratkaisuna eriarvoistumiselle olisi alueilla tehtävä hyvinvointistrateginen työ ja ohjelmallinen suunnittelu. (Kinnunen & Kostamo-Pääkkönen 2003, 1–2.)

Kunnissa laadittuja lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia on tutkinut valtiotieteiden tohtori Mirja Määttä. Määttän tutkimus "Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa" (2010) tarkasteli viiden kunnan lasten ja perheiden hyvinvointiin liittyviä erilaisia suunnitelmia. Tutkimus oli tehty kunnissa ryhmähaastattelun avulla ja analyysissä vertailtiin kuntien strategiselle suunnittelulle antamia sisältöjä ja ohjelmatyön kokemuksia keskenään sekä suhteessa valtakunnalliseen ohjaukseen. Tutkimuksessa tuli esille, että lasten ja nuorten kuntasuunnittelun tavoitteista painottuvat erityisesti viranomaisia lähellä olevat asiat, kuten palvelujen kehittäminen ja monialaisen yhteistyön vahvistaminen. Kuntasuunnittelussa ammattilaisten omaan työhön liittyvät kehittämistarpeet painottuvat enemmän kuin kansalaisasiakkaiden ja kuntalaisten tarpeet, eikä hyvinvointityön kehittämis- ja organisointitarpeet suoraviivaisesti kuvanneet lasten ja nuorten tarpeita. (Määttä 2010, 254–255.)

Vuonna 2006 tehdyssä tutkimuksessa "Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi" tutkittiin kuntakyselyllä lapsipoliittisen ohjelmatyön tilannetta kunnissa keväällä 2005. Kuntien lapsipoliittisten ohjelmien oli tarkoitus olla kokonaisvaltaisia ja lapsilähtöisiä tavoite- ja toimintaohjelmia, jotka konkreettisesti pyrkivät edistämään lasten ja nuorten hyvinvointia ja lasten oikeuksien toteutumista. Tutkimuksessa todetaan, että lapsipoliittisten ohjelmien lähtökohtana kunnissa oli usein YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Suunnitelman oli tarkoitus toimia kunnissa työkaluna, joka antaa tietoa lasten elinolojen ja hyvinvoinnin tilanteesta ja mahdollistaa niiden seurannan ja samalla se on myös kunnanvaltuuston hyväksymä työväline käytännön toimenpiteille. (Paavola & Rousu & Laiho 2006, 31, 3.)

Tutkijat Tomi Kiilakoski ja Anu Gretscher korostivat tutkimuksessaan lapsen ja nuoren osallisuuden merkitystä kunnan toiminnan suunnittelussa. Heidän mukaansa kunnan toiminnassa osallisuuden vahva edistäminen on sekä sosiaalista että poliittista toimintaa ja kunnassa tulee huolehtia sekä yhteisöllisistä kuulumisen tunteista, että ratkaista vaikuttamisen ja päätöksenteon ongelmia. (Kiilakoski & Gretscher 2008.)

Lasten ja nuorten osallistumisen mahdollisuudet Gellin ym. (2012) jakaa neljään eri tasoon, joiden tulisi toteutua kannallisessa päätöksenteossa, jotta voidaan puhua aidosta osallisuudesta:

- 1) Kuntien olisi tuotettava lapsille ja nuorille monipuolista ja saavutettavissa olevaa tietoa olemassa olevista palveluista sekä niissä tapahtuvista muutoksista.
 - 2) Osallisuus vaatii lasten ja nuorten oman osallistumisen asiakastyöhön – samoin lapsen ja nuorten kuuntelemisen ja heidän näkökulmansa pitämisen työskentelyn lähtökohtana.
 - 3) lasten ja nuorten ottamisen mukaan palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon.
 - 4) Aidossa osallisuudessa lapset ja nuoret ovat itse keskeisinä toimijoina palveluissa.
- (Gellin ym. 2012, 12–13.)

6 METODOLOGINEN VIITEKEHYS JA ANALYYSITAPA

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen ja menetelmänä käytän sisällönanalyysiä. Aineistona ovat kuntien laatimat lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat eli aineisto on dokumenttiaineisto. Tutkielman metodologinen lähtökohta on sosiaalinen konstruktionismi.

6.1 Sosiaalinen konstruktionismi

Sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta tarkasteltuna todellisuuden voidaan ajatella rakentuvan kielellisessä vuorovaikutuksessa. Pekka Kuusela on todennut kielenkäytön olevan keskeinen lähtökohta sosiaaliselle konstruktionismille. Hänen mukaansa ”kielenkäyttö tuottaa tulkintoja todellisuudesta, kuvaa tilanteita, määrittelee yksilöiden asemaa sosiaalisessa maailmassa ja toimii heidän ajattelunsa ilmaisuvälineenä”. Kieli ei ole neutraali kommunikoinnin väline, vaan sillä perustellaan, oikeutetaan ja tuotetaan asioita. (Kuusela 2002, 60.) Sosiaalisessa konstruktionismissa kielenkäyttö nähdäänkin käyttäjästään riippuvaisena, tilannesidonnaisena, seurauksia tuottavana ja sosiaalisen elämän kannalta merkityksellisenä tekijänä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Koskinen & Alasuutari & Peltonen 2005, 34.)

Vivien Burr on yksi sosiaalisen konstruktionismin kehittäjistä ja hän määrittelee sosiaalisen konstruktionismin näkemykseksi, jonka mukaan sisäiset tai ulkoiset syyt eivät määrää ihmistä, vaan ne rakentuvat vuorovaikutuksen ja kielen prosessien kautta (Burr 2004, 163).

Sosiaalisia konstruktionismia yhdistäviä perusoletuksia Burr (1995) esitteli seuraavasti;

- 1) *Kriittinen suhtautuminen itsestään selvänä pidettyyn tietoon.* Hänen mukaansa havaintomme eivät ole koko totuus maailmasta, vaan se on sosiaalisesti luotu. Lapsen oikeus terveyteen on yleisesti tunnustettu tavoite, mutta samalla monitahoinen ja vaikeasti saavutettava asia.
- 2) *Käsityksemme ovat historiamme ja kulttuurimme tuotteita.* Onkin tärkeää huomata, että meidän käsityksemme lapsen oikeuksista ei ole välttämättä sama kuin muualla.
- 3) *Tieto syntyy sosiaalisissa prosesseissa.* Burrin mukaan ”Totuus” on se, mikä ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa sellaiseksi tunnustetaan ja tunnistetaan. Lapsen oikeuksista tulee ”totuus” vuorovaikutuksessa ja yhteisten toimintasuunnitelmien laatimisessa.

- 4) *Tieto ja sosiaalinen toiminta kuuluvat yhteen.* Hänen mukaansa sillä, mikä kulloinkin hyväksytään totuudeksi, on monenlaisia seurauksia toiminnalle. Tieto on aina myös poliittinen kysymys, eli siihen sisältyy valtaa. Strategioiden luomisessa se mikä tunnustetaan oikeaksi muodostaa raamin päätöksenteolle ja toiminnalle.

Konstruktionistisissa tutkimuksissa tutkijat pyrkivät saamaan esille sellaisia merkityksiä ja prosesseja, joita emme niiden itsestäänselvyydeltä aina huomaa ja siinä korostetaan kontekstisidonnaisuutta eli ajan, paikan ja näkökulman merkitystä. Teoksessa “Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen” (1994) Peter Berger ja Thomas Luckman toteavat sosiaalisen konstruktionismin teorian kuvaavan sitä, miten maailmasta tulee ihmisille tosi. Heidän mukaansa kun jotain ideaa toistetaan tarpeeksi kauan, se muuttuu luonnolliseksi asiaksi ja yhteys sen alkuperään häviää. (Berger & Luckman 1994.)

Tarkoitan tutkielmassani sosiaalisella konstruktionismilla sitä, miten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa tulee esille kunnan eri asiantuntijoiden sekä päättäjien kontekstuaalinen näkemys lapsen oikeuksista ja niiden toteuttamisesta. Tulkinta ja suhtautumistavat lapsia ja lapsen oikeuksia kohtaan eivät ole ennalta määrättyjä, eivätkä pysyviä, eikä niitä siten voida tarkastella irrallaan ympäröivästä yhteiskunnasta ja sen ilmiöistä. Koska sosiaalisessa konstruktionismissa näkemys asioista rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, eli yksilöiden ja ryhmien erilaisista näkemyksistä ja toiminnoista erilaisissa ympäristöissä, muodostaa kunnan monitahoinen toimijajoukko kehyksen sille, miten lapsen oikeudet kunnassa ymmärretään ja miten se vaikuttaa päätöksentekoon.

Sosiaalinen konstruktionismi ilmentyy kuntien tavassa tehdä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia. Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvien kunnallisten strategioiden ja palvelurakenteissa ja niiden painotuksissa voidaan nähdä eroja sen suhteen siinä, korostuvatko lapsen oikeuksien tulkinnassa esimerkiksi osallisuuteen ja lapsen edun huomioimiseen vai hallinnolliset asiat ja teknisesti toteutettavat ratkaisut. Tekstien kautta tuodaan esille, mikä on kunnan toimijoiden käsitys lapsista täysvaltaisina kuntalaisina ja ihmisoikeuksien omistajina.

Sosiaalisessa konstruktionismissa tukeutuvassa tutkimuksessa pyritään saamaan esille ja tekemään näkyväksi asioista ja elämästä sellaisia merkityksiä ja tulkintatapoja, jotka jäävät usein huomiotta, vaikka niillä on iso merkitys sosiaalisessa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Omassa tutkimuksessani tarkastelen sitä, miten lapsen oikeuksien toteutumisen todentamisen vaikeus näkyy

siinä, että puheessa ja kirjoitetussa tekstissä lapsen oikeuksia ja niihin liittyviä asioita pidetään usein itsestäänselvyyksinä.

Suomessa lainsäädäntö turvaa lapselle useita oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeuden terveyteen, koulutukseen, hoivaan ja huolenpitoon. Näiden oikeuksien odotetaan täyttyvän kaikkien lasten kohdalla. Esimerkiksi lapsen oikeudella koulutukseen voidaan tarkoittaa maksuttoman perusopetuksen järjestämistä, ja se toteutuu Suomessa lähes poikkeuksetta. Se, saako lapsi käydä koulua turvallisessa ja terveellisessä ympäristössä (esim. homekoulut) tai kohtuullisen matkan päässä kotoa (esim. harvaan asutut asuinalueet) voi antaa toisenlaisen kuvan lapsen oikeuksien toteutumisesta.

Tarkastelen aineistoa siitä näkökulmasta, millaisia merkityksiä kunnissa on hyvinvointisuunnitelmien kautta annettu lapsen oikeuksille, lasten ja nuorten hyvinvoinnille sekä hyvinvoinnin lähtökohtana olevalle lapsen edulle. Olen kiinnostunut siitä, miten lapsen oikeudet näyttäytyvät hyvinvointia tukevissa suunnitelmissa ja kuntien palvelujärjestelmissä.

6.2 Sisällönanalyysi ja sen soveltaminen

Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysissä luokitellaan aineistoa tekstin selkeyttämiseksi, niin, että siitä saadaan esille vaikuttavia ilmiöitä ja käsitteitä. Analyysin kautta aineistoon saadaan selkeyttä ja sen avulla tuotetaan uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Jaotteleamalla aineistoa käsitteisiin, aineistoa saadaan tiiviimmäksi ja sitä kautta on mahdollisuus saada esille tutkimuksen kannalta tärkeät ja oleelliset asiat. (Eskola & Suoranta 1998, 103, 137.) Sisällönanalyysin menetelmässä on kyse tietynlaisesta tekstianalyysistä ja sen avulla etsitään tekstistä merkityksiä ja merkityskokonaisuuksia. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatioita. (Tuomi & Sarajärvi 2012, 104–108.)

Aineistoa voidaan analysoida muun muassa induktiivisesti eli aineistolähtöisesti, deduktiivisesti eli teorialähtöisesti tai abduktiivisesti eli aineistoa voidaan lähestyä teoriaohjaavan analyysin keinoin. Tässä tutkielmassa sovellan *teoriaohjaava sisällönanalyysiä*. Teoriaohjaavassa tai toiselta nimeltään teoriasidonnaisessa aineiston analyysissä analyysi ei suoraan perustu teoriaan, mutta selkeät kytkennät siihen ovat havaittavissa. Teoriaohjaavassa analyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan empiirisestä aineistosta valmiina ja tiedettyinä asioina. (Tuomi & Sarajärvi, 2012, 117.) Analyysissä on kyse tilanteesta, missä tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit

käsitteelliset mallit. Tällöin aineistosta tehtyjen löydöksiä tulkinassa käytetään apuna teoreettisia selityksiä ja jäsennyksiä. (Ks. Eskola 2001a.)

Omassa tutkielmassani lähtökohtana oli ymmärtää lapsen oikeuksien huomioiminen kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Luin hyvinvointisuunnitelmat useamman kerran läpi ja pyrin lähestymään aineistoa ”ulkopuolisin” silmin. Koska olin työssäni tutustunut lapsen oikeuksiin sekä lainsäädännön, että sosiaalialan eettisen ohjeistuksen ja myös oman arvopohjani kautta, ymmärsin, että en voi lähestyä aineistoa ilman ennakkoasenteita. Pyrin aineistoa analysoidessani siihen, että ymmärtäisin sanojen taakse kätkeytyneitä merkityksiä. Alasuutarin mukaan (1994) merkityksellisiä eivät ole vain sellaiset asiat, joilla on ihmisille käytännöllinen merkitys vaan asiat tulevat merkityksellisiksi myös suhteessa hänen kulttuuriinsa ja tapaansa selittää asioita. Merkitykset paljastuvat esimerkiksi kielen ja yhteiskunnan rakenteina, symboleina sekä ilmiöiden ja asioiden erotteluina ja luokitteluina. (Alasuutari 1994, 52, 63.)

Hyvinvointisuunnitelmien tekstityyli ja kieli on hyvin vaihtelevaa. Yhteisenä tunnuspiirteenä suunnitelmissa kuitenkin on niiden hyvää tarkoittava asenne. Suunnitelmissa käytetään muun muassa toimintaa kuvaavia sanoja; *järjestetään, toteutetaan, hankitaan, tehostetaan*. Tavoitteet suunnitelmissa esitetään pääosin palveluittain ja hallintokunnittain. Monista suunnitelmista puuttuu varsinaiset konkreettiset toimintaehdotukset seuraaville vuosille. Toimenpide-osioissa käytetään osin epätarkkoja sanoja kuten; *tavoitteena on, kehitetään ja selvitetään*. Kahdessa hyvinvointisuunnitelmassa on tarkemmin laadittu toimenpideohjelma, joissa tavoitteet ja toimenpiteet esitettiin yksityiskohtaisemmin. Myös näistä suunnitelmista on vaikea löytää konkreettisia toimenpiteitä, joilla tavoitteisiin päästään. Esimerkiksi;

”Tavoite: -Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen paraneminen. Toimenpide: - Työllisyyden edistäminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen, -Kaupungin elinvoiman edistäminen.

Suunnitelmissa ei esitetä talousarvioita eikä avata kustannusrakenteita. Niissä ei myöskään esitetä konkreettisia toimia hallintorajojen yli toteutettavasta toiminnasta, tulevia perhekeskuksia lukuun ottamatta. Hyvinvointisuunnitelmia ei voida pitää toimintasuunnitelmina vaan enemmänkin yleisinä linjauksina sille, minkälaisia tavoitteita kunnan strategiassa pidetään yllä. Kirjassa ”Teksti työnä, virka kielenä” todetaan, että erilaiset toimintaohjelmat ovat teksteinä usein merkityksellisiä pikemminkin siksi, että ne ovat olemassa, eivät vain siksi, mitä niissä sanotaan. Olennaista niissä on se prosessi, jossa osapuolet ovat sitoutuneet muotoiluun ja sanottavaansa; neuvottelu, jota merkityksistä on käyty. (Heikkinen & Hiidenmaa & Tiililä 2000, 42.)

Työskentely aineiston parissa

Luettuani aineistot läpi ja ryhmiteltyäni valitsemiani lapsen oikeuksia kuvaavia pääkohtia yläluokkiin, totesin aineiston muodostuvan pitkälti samaa kaavaa toistavaksi palveluiden ja toimintojen kuvaukseksi. Jaoin yläluokat viiteen kohtaan, joiden alle etsin asiasanoja ja lapsen oikeuksia kuvaavia merkityksiä. Apuna asiasanojen valinnassa käytin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa ja muussa lainsäädännössä lapsen oikeuksia kuvaavia sanoja sekä aiempaa ymmärrystäni lapsille kuuluvista oikeuksista. Alleviivasin sanoja ja tekstikokonaisuuksia aineistosta eri värikoodien avulla. Etsin hyvinvointisuunnitelmista tekstikokonaisuuksia, joissa mainittiin suoraan yläluokkaan valitsemia asioita. Etsin teksteistä myös aiheeseen sopivia ilmaisuja ja yhtymäkohtia vaikka valitsemiani asiasanoja ei suoraan tekstissä esiintynyt.

YLÄKÄSITE	ALALUOKKA1	ALALUOKKA2	ALALUOKKA3
Oikeus terveyteen	neuvola kouluterveydenhuolto	koulupsykologi, keskusteluapu, kuraattori	perusterveydenhuolto erikoissairaanhoido
Oikeus koulutukseen	varhaiskasvatus, perusopetus	toisen asteen koulutus, kurssit, ohjaamot	oppilas- ja opiskelijahuolto, erityisopetus
Oikeus huolenpitoon	vanhemmat, sivistystoimi, terveydenhuolto	perhekeskus, sosiaalitoimi, järjestöt, seurakunnat	erityispalvelut, lastensuojelu vammapalvelut, maahanmuuttajat
Oikeus syrjimättömyyteen	tasa-arvo	positiivinen syrjintä	erityisryhmien huomioiminen
Lapsen etu	Osallisuus	Suunnitelmat resurssit	lapsivaikutusten arviointi

Kuvio 2 Luokittelua aineistosta

Analysoin hyvinvointisuunnitelmia lapsen oikeuksien merkityksellistymisen ja niiden toteutumisen näkökulmasta. Luokittelin aineistoa yläluokkien alle ja alustavan ryhmittelyn jälkeen etsin tarkemmin lapsen oikeuksia kuvaavia asiakokonaisuuksia. Analysoin aineistoa sekä hyvinvointisuunnitelmissa esiin nostettujen lapselle kuuluvien oikeuksien, että YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa käytettyjen määritelmien mukaan. Analyysivaiheessa käsittelin aineistoa etsien siitä samankaltaisuuksia ja kooten koko aineistossa esiintyneet asiat yhteen. Johtopäätökset kirjoitin auki niin, että analyysivaiheessa esiin nousseet samankaltaisuudet tulivat näkyviin tuloksissa.

6.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeiden mukaan ”Yksityisyyden suojaa koskevia periaatteita ei sovelleta yleisesti saatavilla oleviin julkisiin aineistoihin ja julkistettuihin tietoihin, jotka voivat koskea yksittäisiä henkilöitä ja heidän toimiaan politiikan, elinkeinoelämän, viranomaistoiminnan ja kulttuurin parissa”. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009, 8.) Tutkimusaineistoni on julkista ja kaikkien saatavilla internetissä. Tutkimuslupaa en näin ollen tarvinnut. Tutkimusta tehdessäni poistin kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tunnistetiedot ja näin pyrin olemaan aiheuttamatta vahinkoa tai haittaa hyvinvointisuunnitelman laatineille kunnille tai yhteistoiminta-alueille. Pysin myös välttämään arvostelua, asenteellisuutta ja epäkunnioittavuutta.

Tutkielman luotettavuutta pyrin mittaamaan tulosten ulkoisen validiteetin eli tulosten yleistettävyyden avulla. Aineiston kerääminen ei ollut mahdollista asukasluvultaan samansuuruisten kuntien osalta. Myöskään maatieteellinen jakautuminen ei ollut tasaista, täten tulosten luotettavuus ja yleistettävyys on heikompi kuin sellaisessa tapauksessa, että aineistossa olisi mukana samoilla resursseilla varustetut kunnat. Pääosin hyvinvointisuunnitelmat kuitenkin sisältävät laissa säädettyt tiedot, joten niitä voidaan pitää siltä osin homogeenisinä ja suunnitelmat ovat sinänsä uudelleen analysoitavissa.

Tutkielmassani pyrin noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä. Olen noudattanut rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta. Tavoitteenani on suunnitella, toteuttaa ja raportoida tutkimus riittävän yksityiskohtaisesti ja tieteelliselle tiedolle asetettujen vaatimusten mukaisesti. (Kuula 2006, 34–35.) Tutkimusetiikkaa korostaakseni olen esittänyt otteita tutkimusaineistostani tarkasti ja valinnut otteet monipuolisesti niin, että aineistossa tuli esitetyksi merkitykselliset kohdat. Pysin löytämään aineistosta vastauksen tutkimuskysymykseen esittämällä aineistosta kohtia, jotka vastasivat kysymykseen miten lapsen oikeudet ovat otettu huomioon lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa.

Omalla työhistoriallani lastensuojelun sosiaalityöntekijänä on merkitystä siihen, miten luen hyvinvointisuunnitelmia ja mitä niistä havaitsen. Kiinnostukseni rakenteelliseen sosiaalityöhön näyttäytyy siinä, miten olen lukenut ja tulkinnut aineistoa. Asioilla, kuten esimerkiksi lapsen oikeuksilla ei ole itsessään merkitystä, vaan ne tulevat merkityksellisiksi ihmisten tilannekohtaisen merkityksenannon kautta. Vilka kirjoittaa kirjassaan (2005) ”Tutki ja kehitä”, että, todellisuus on olemassa ihmisille merkitysvälitteisesti. Maailma ei esittäydy hänen mukaansa ”sellaisenaan” vaan aina sen suhteen kautta, joka meillä on maailmaan. Merkitysten yhteydessä onkin olennaista ymmärtää, että kaikilla asioilla on oma merkitysyhteytensä eli kontekstinsa. (Vilka 2005, 160–161.)

7 LAPSEN OIKEUDET HYVINVOINTISUUNNITELMISSA

Aineistoina toimivat hyvinvointisuunnitelmat eivät ole homogeenisiä, vaan poikkeavat sekä sisällöltään että kieliasultaan toisistaan. Tämä näkyy myös valitsemissani tekstiotteissa. Olen valinnut otteita, jotka nostavat esille kunnissa lapsen hyvinvointiin vaikuttavat toiminnot ja palvelurakenteet. Esille nousi myös kuntien kokemia haasteita. Nimestään huolimatta lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa ei noussut merkittävästi varsinaisia toiminnan suunnitelmia tai – visioita esille. Suunnitelmat ovatkin kuntien palveluorganisaation ja toiminnan tämän hetkisen tilan kuvauksia, eivätkä niinkään tulevaisuuteen tähtääviä hyvinvointistrategioita.

Lähden liikkeelle lapsen ja nuoren oikeudesta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan, jonka jälkeen käsittelen oikeutta kasvatukseen ja koulutukseen. Kolmannessa alaluvussa tarkastelen oikeutta huolenpitoon ja neljännessä alaluvussa lapsen ja nuoren oikeutta osallisuuteen.

7.1 Lapsen ja nuoren oikeus terveyteen

Käsittelen luvussa *oikeus terveyteen* lapsen oikeutta terveyteen ensin yleisellä tasolla, sitten äidin raskausajan ja vauvan sikiövaiheen sekä neuvolatoiminnan kautta. Tämän jälkeen käyn läpi aineistossa esiin nousseita lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmia sekä kuntien yleisiä tavoitteita terveyden edistämiseksi.

”...52 % yläasteikäisistä vastasi, että perhe ei syö yhteistä ateriaa iltaisin. Koululounaan jätti toisinaan tai useammin väliin 36 % vastaajista ja aamiaisen 42 % vastaajista. (K9)”

”Merkittävä huolenaihe terveyteen liittyen on nuorten ylipaino. Yläkoululaisista ylipainoisia on 20,8 %, lukiolaisista 14,8 % ja ammattiin opiskelevista 20,2 %. (K2)”

”Noin 20 % toisen asteen opiskelijoista kertoi netissä vietetyn ajan aiheuttavan ongelmia vuorokausirytmiiin (K9)”

Tekstiotteista tulee esille, että kunnissa tiedostetaan lasten ja nuorten arki- ja terveystottumuksiin liittyviä haasteita. Lasten arki- ja terveystottumuksia seurataan pääosin lapsille ja nuorille sekä heidän huoltajilleen suunnattujen kouluterveyskyselyiden tulosten pohjalta. Terveyskyselyissä käsitellään terveyttä useilta eri osa-alueilta, kuten ruokailu, uni, erilaiset riippuvuudet ja lasten mieliala. Hyvinvointisuunnitelmat noudattavat terveyskyselyjen runkoa ja niissä nostetaan esille kyselyissä mukana olleita terveyteen vaikuttavia seikkoja, muun muassa ylipaino, nukkuminen ja esimerkiksi liiallisen netin käyttöön liittyviä asioita.

YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artikla koskee lapsen oikeutta terveyteen ja terveystalouteen. Sen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella ja nuorella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitettuista palveluista. Artiklan toisessa kohdassa todetaan, että valtion on varmistettava, että kaikki lapset saavat välttämättömän lääkärin ja terveydenhoidon, jossa painottuu perusterveydenhoidon kehittäminen. Kuten Eide & Eide toteavat, ei ”parhaalla mahdollisella terveydentilalla” kuitenkaan voida tarkoittaa sitä, että jokaisella lapsella olisi oikeus olla terve vaan heidän mukaansa paras mahdollinen terveydentila tarkoittaa sitä fyysistä tai henkistä tilaa, joka on mahdollista saavuttaa lapsen biologiset taustatekijät ja elinympäristön olosuhteet huomioon ottaen. Kunnissa lapsen terveydentilaan vaikuttavia toimenpiteitä tehdään hallintorajat ylittäen, ei vain sosiaali- ja terveydenhuollossa vaan myös esimerkiksi opetustoimissa ja ympäristöasioista vastaavissa toimissa. (Eide & Eide 2006, 9–15.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi lapsen ja nuoren parhaaseen terveydenhoitoon velvoittavat myös useat muut lait. Suomen perustuslaissa velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät terveystalvet ja edistämään väestön terveyttä (19§). Potilaslaissa (8785/1992) on turvattu jokaisen oikeus hyvän terveyden ja sairaudenhoitoon (3§). Potilaan oikeudet, siis myös lapsen, määritellään erityisesti laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Siinä määritellään esimerkiksi hoidon laatuun, kohteluun, itsemääräämisoikeuteen, tietojen antamiseen potilaalle, hoitosuunnitelmaan ja valittamiseen liittyviä asioita. Terveydenhuoltolaki (1326/2010) turvaa lapsille ja nuorille neuvolapalvelut (15§), kouluterveydenhuollon (16§), opiskeluterveydenhuollon (17§) sekä pääsyn mielenterveyspalveluiden piiriin (53§).

”Äitiysneuvola seuraa koko raskauden ajan syntyvän lapsen vointia ja kehitystä, samoin kuin äidin vointia. (K3)”

“Neuvolan toiminta rakentuu yksilöllisistä tapaamisista neuvolavastaanotolla, kotikäynneistä, verkostoyhteistyöstä, puhelinohjauksesta, perhevalmennuksesta sekä Netti NN:ssä tapahtuvasta neuvonnasta, tiedottamisesta ja kysymys-vastauspalstasta. Lisäksi neuvola tukee omien asiakkaidensa vertaistukiryhmiä ja osallistuu niihin, mm. monikkoperheet ja vauvatreffit. (K2)”

“Yritys X:n hyvinvointineuvola tarjoaa ennaltaehkäiseviä peruspalveluita ja terveysneuvontaa sekä varhaisen tuen palveluita. Hyvinvointineuvolan palvelut ovat koko perhettä varten ja palvelut on tarkoitettu kaikille lasta odottaville ja lapsiperheille. (K5)”

Aineistosta tuli ilmi, että kunnissa toteutetaan äidin ja vauvan hyvinvointiin liittyvää työtä usealla eri tavalla. Raskaana olevaa äitiä tuetaan jo raskauden alkuvaiheessa ja lapsen synnyttyä perheellä on mahdollisuus saada ohjausta ja neuvontaa, sekä tiivistä vauvan terveydentilan seuranta. Neuvolatoimintaa järjestetään kunnan omana toimintana tai ostopalveluna yksityisiltä yrityksiltä.

Äidin raskausaika ja lapsen sikiövaihe voidaan katsoa kuuluvan lapsen oikeudeksi parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan. Kuntien neuvolatoiminnan pyrkimys on toteuttaa raskausaikana vauvan sikiövaiheen ja raskaana olevan äidin terveydenhoito sekä varmistaa myös lapsen synnyttyä hyvä ja riittävä neuvolatoiminta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa todetaan, että lapsen oikeus elämään ja kehitykseen pitää sisällään vahvan velvollisuuden järjestää kunnassa sellainen terveydenhuolto, joka turvaa äidin terveyden ja lapsen kasvun ja kehityksen jo sikiövaiheesta asti. (CRC/C/GC/7 2005.)

“Lastensuojelun mittareilla mitattuna K4:n lapset ja nuoret voivat huominkin kuin “läänissä” tai koko valtakunnassa keskimäärin. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten sekä huostassa olevien määrä on suuri. ---Vammojen ja myrkytysten vuoksi sairaalassa hoidettujen nuorten määrä on korkea ja päihdesairauksien hoitajaksot nuorilla ovat lisääntyneet huolestuttavasti verrattuna “lääniin” tai koko maahan. (K4)”

”Nuorten psykososiaalisia haasteita käsiteltäessä yhteistyötä tehdään kuraattorin, terveyskeskuspsykologin, psykiatrisen sairaanhoitajan tai tarvittaessa erikoissairaanhoidon kanssa.” (K8)

Hyvinvointisuunnitelmissa kaikkien kuntien kohdalla on maininta kunnassa toteutettavasta mielenterveystyöstä. Pääosin lasten oikeus saada tukea mielenterveysongelmiinsa sisällytetään oppilas- ja opiskelijahuoltoon, jolloin lapsen ja nuoren asioita voidaan käsitellä kouluissa opetushenkilökunnan lisäksi kouluterveydenhuollon sekä psykologin tuella. Toinen hyvinvointisuunnitelmissa esille noussut psykososiaalista tukea antava taho oli kasvatus- ja perheneuvola. Perheneuvoloihin ohjaututaan yleensä lapsen tai nuoren omasta yhteydenotosta, vanhempien tai toisen viranomaistahon esimerkiksi koululääkärin tai kouluterveydenhoitajan lähettämänä.

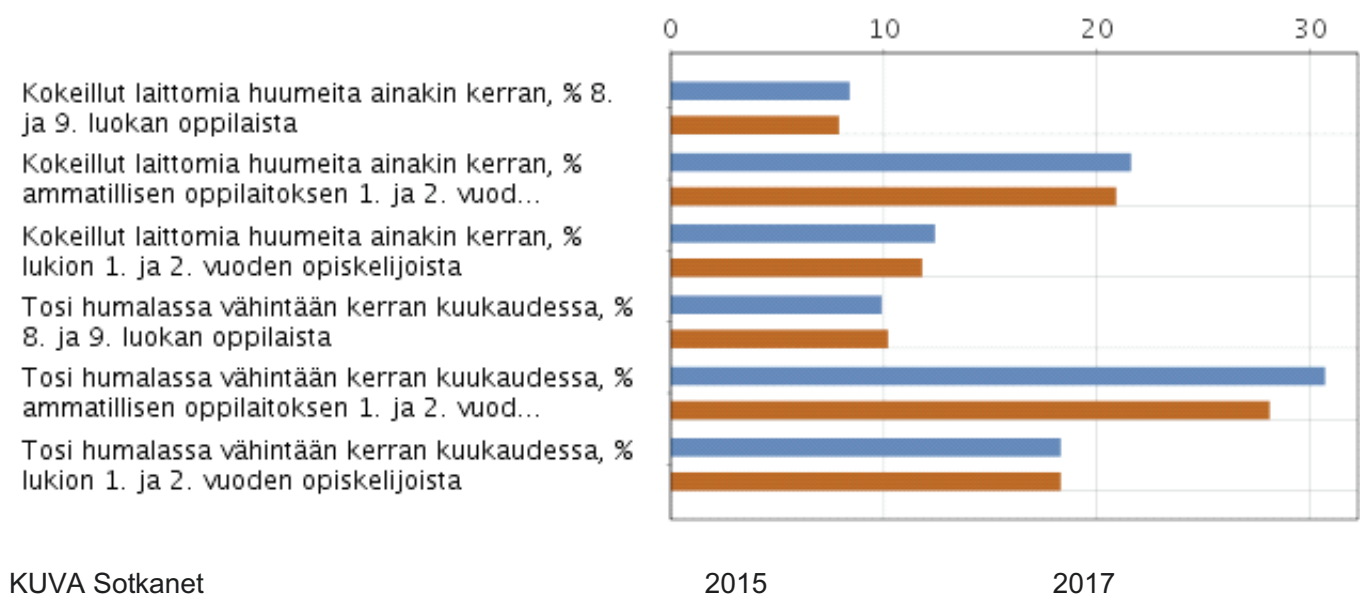
Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa (2015) todetaan, että valtioiden tulisi panostaa perusterveydenhoitoon, jossa edistetään lasten psykososiaalisten, emotionaalisten ja henkisten ongelmien varhaista havaitsemista ja hoitoa ja että sopimusvaltioilla on velvollisuus tarjota asianmukaista hoitoa ja kuntoutusta mielenterveydellisistä ja psykososiaalisista häiriöistä kärsiville lapsille ja samalla pidättäytyä tarpeettomasta lääkitsemisestä. Komitea oli myös huolissaan mielenterveys sairauksien määrän kasvusta nuorten parissa. Komitean mukaan näitä sairauksia ovat ”kehitys- ja käyttäytymishäiriöt, masennus, syömishäiriöt, ahdistuneisuus, hyväksikäytöstä, laiminlyönnistä, väkivallasta tai riistosta johtuvat psykologiset traumat, alkoholin, tupakan ja huumausaineiden käyttö, pakkokäyttäytyminen, kuten internetin ja muun teknologian liiallinen käyttö ja riippuvuus niistä, sekä itseaiheutettu vahinko ja itsemurhat”. (CRC/C/GC/15.)

”Nuorisokuraattori tekee työtään koulujen toiminta-aikojen ulkopuolella nuorisotoimessa, mm. osallistumalla nuorten iltoihin ja nuorisotoimen tapahtumiin sekä kannustamalla nuorten aktiivisuutta oman elämän hallintaan sekä tukemalla sosiaaliseen ja psyykkiseen kehitykseen liittyvissä asioissa.” (K3)

Aineistosta nousi esille, että pienten kuntien peruspalveluissa on käytössään usein vähän resursseja ja kunnan työntekijät voivat näin joutua toimimaan useassa eri toimessa. Suuremmissa kunnissa henkilöstöresursseja oli paremmin käytettävissä ja henkilöstöllä oli vaadittavaa erityisosaamista.

THL:n teettämän vuonna 2017 julkaistun raportin mukaan nimenomaan mielenterveyspalveluissa on kuntien välillä suuria eroja ja esimerkiksi erikoissairaanhoidon ohjautumisessa oli raportin mukaan merkittäviä alueellisia eroja. Raportissa todetaan, että myös aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että lapsipotilaiden ja tunne-elämän ja käyttäytymisen häiriöiden diagnoosien suhteellinen määrä vaihtelee alueellisesti. Raportin mukaan on ilmeistä, etteivät lapsiperheiden mielenterveyspalvelut toteudu yhdenvertaisesti. Esimerkkinä käytetään lapsen tarvitsemia pidempikestoisia kuntoutuksia, esimerkiksi psykoterapiaa, mikä ei enää sisälly kaikkien kuntien perheneuvolan palveluvalikkoon. (Huikko ym. 2017, 13–14.)

Kuntien teettämien hyvinvointi- ja kouluterveyskyselyiden tulosten mukaan nuorimpien tilastoitujen eli 8. ja 9. luokkalaisten lasten humalahakuinen juominen on vähentynyt. Huumeiden kokeileminen on yleistynyt ja huumeiden saatavuus on helpottunut. Huumeita on kokeillut ainakin kerran ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista yli 20 prosenttia ja 8. ja 9. luokkalaisista noin 8 prosenttia. Huumeita kokeilevien ikä on alentunut ja koulukyselyissä mukana olevat kahdeksas ja yhdeksäs luokkalaiset ovat vasta 13–15 vuotiaita lapsia.



(Tilastossa ei näy vuoden 2016 tulokset epäonnistuneen kouluterveyskysely tilastoinnin vuoksi.)

“Kouluterveyskyselyn (2013) mukaan tosi humalassa vähintään kerran kuussa olleiden määrä on vähentynyt tai pysynyt ennallaan. ---laittomia huumeita kokeilleiden määrä on noussut edelliseen kyselyyn verrattuna. (K7)”

“Alkoholin viikoittainen käyttö on vähentynyt toisella astella, mutta on lisääntynyt yläasteella.(K6)”

“A-klinikalla oli yhteensä XX asiakasta....Oman päihdeongelman takia nuorimmat hoitoon tulleet nuoret olivat 15–16 -vuotiaita. (K4)”

Aineistosta on luettavissa kuntien huoli sekä lasten ja nuorten, mutta myös heidän vanhempiensa päihde- ja mielenterveyden ongelmista ja niiden mukanaan tuomasta pahoinvoinnista sekä palvelutarpeiden lisääntymisestä. Kunnissa pohditaan nuorten huumemyönteisyyden ja huumeiden saatavuuden helpottumisen vaikutuksia huumeiden kokeilemisen lisääntymiseen. Huumeiden käytön lisääntyminen aiheuttaa lapsille ja nuorille monia ongelmia, esimerkiksi koulun käymättömyyttä, syrjäytymistä, mielenterveysongelmia ja rikollisuutta.

”Kunnassa toimii päihde- ja huumetyön inforyhmä, johon kuuluvat nuorisotoimen, sosiaalitoimen, kouluterveydenhuollon, seurakunnan, koulujen, poliisin ja varhaiskasvatuksen edustajat. Tarvittaessa ryhmään voidaan kutsua muita asiantuntijoita, kuten psykologi tai lääkäri.(K8)”

”Nuorisoasemalle nuori voi tulla, jos hänellä on esimerkiksi tarve keskustella ihmissuhdeasioista, lievä tai keskivaikea ahdistus tai masennus, päihteiden käyttöä, toiminnallinen riippuvuus kuten liiallinen pelaaminen tai seksuaaliohjauksen ja ehkäisyn aloituksen tarve. (K2)”

”Päihdepalvelut on tarkoitettu eri riippuvuuksista kärsiville aikuisille sekä heidän läheisilleen. (K2)”

Yhtenäistä alaotsikkoa lasten ja nuorten päihdehoidosta ei hyvinvointisuunnitelmissa tule esille. Kaikkien kuntien hyvinvointisuunnitelmissa ei ole mainintaa päihdetyön toteuttamisesta lainkaan. Koska lapsista ja nuorista puhuttaessa ikäraajat ovat usein kontekstisidonnaisia, eikä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia ole tehty tarkasti koskettamaan vain alle 18-vuotiaita, ei hyvinvointisuunnitelmien tekstin perusteella voida varmasti todeta miten kunnassa on alaikäisten

päihdehoito toteutettu. Suunnitelmissa ei esimerkiksi mainita ottaako päihdelääkäri tai päihdetyöntekijä vastaan alle 18-vuotiaita ja onko kunnassa alle 18-vuotiaille tarkoitettuja päihdepalveluita eikä niissä useinkaan esitetä konkreettisia toimenpiteitä tai selviä ohjeita nuorten tilanteeseen puuttumiseksi.

Päihdetyöhön kuntia velvoittaa terveydenhuollon lakien lisäksi useat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat. Huumeiden käyttöön ja sen muihin ilmiöihin velvoittaa puuttumaan muun muassa 33 artikla, jossa todetaan, että; "sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin, lainsäädännölliset, hallinnolliset, sosiaaliset ja koulutukselliset toimenpiteet mukaan luettuina, suojellakseen lapsia huumausaineiden käytöltä sekä estääkseen lasten käytön näiden aineiden laittomassa tuotannossa ja kaupassa." Suomessa huumausainelain ensimmäisen pykälän (373/2008) tavoitteena on huumausaineiden laittoman tuonnin ja viennin, valmistuksen, levittämisen ja käytön ehkäiseminen sekä muiden huumaantumistarkoituksessa käytettävien aineiden aiheuttamien terveysriskien vähentäminen. Huumausainelaissa ei erikseen mainita lapsia tai alle 18-vuotiaita, kuten ei myöskään päihdehuoltolaissa (41/1986).

Alkoholin ja muiden päihteiden sekä huumeiden käyttö on merkittävä tekijä muun muassa lasten huostaanottojen taustalla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän tutkimuksen mukaan 25 prosentilla huostaan otetuista yli 13-vuotiaista ilmeni paljon alkoholin käyttöä. Teini-ikäisistä 23 prosentilla arvioitiin olevan taustalla paljon muiden päihteiden ja huumeiden käyttöä. (THL 2016, 72.)

"Laskennallisesti terveydenhoitajaresurssit ovat tällä hetkellä suositusten mukaiset, mutta lääkäriresurssit jäävät vajaaksi. Käytössä ei myöskään ole riittäviä psykososiaalisen tuen palveluita. (K4)"

"On kuitenkin huolena, että tulevan Sote-uudistuksen myötä kuraattoripalvelut siirtyvät maakunnalle ja niiden saatavuus laskee huomattavasti. ...jatkossa olisi toiveissa, että kilpailutus tehtäisiin pidemmälle ajanjaksolle, jotta hoitosuhde jatkuisi saman psykologin kanssa pidempään. (K5)"

Aineistosta käy ilmi, että päihde- ja mielenterveyspalveluiden sekä erilaisen erityisen tuen tarve on kaikissa kunnissa suuri, mutta resurssit kunnissa todetaan puutteellisiksi. Suunnitelmissa korostetaan, että lasten hyvinvointi vaatisi luotettavan ja jatkuvan hoitosuhteen, mutta kunnissa

nousee esiin huoli tulevien rakennemuutoksien vaikutuksesta terveydenhuollon palveluiden jatkumisesta.

”Kaupunki tukee alle 18-vuotiaiden liikunnan harrastamista mm. harjoitusvuorojen tukimaksuilla ja alennetuilla lippujen hinnoilla. (K4)”

”Koulujen liikuntatilat oppilaiden käyttöön välitunneilla ja ruokatunneilla. (K9)”

Hyvinvointisuunnitelmissa käsiteltiin neuvola- ja kouluterveydenhuollon sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon lisäksi terveyttä ylläpitävää ja sairauksia ennaltaehkäisevää toimintaa. Liikunnalla ja harrastuksilla on vahva rooli terveyden edistämisessä ja monia hyviä vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa on esimerkkejä siitä, miten liikunnan keinoin pyritään ennaltaehkäisemään sairauksia, ylläpitämään terveyttä sekä vahvistamaan lasten ja nuorten sosiaalista elämää. Koulujen välituntiliikunnan lisäämisellä ja liikuntakerhotoiminnalla, urheiluseurojen monipuolisella toiminnalla sekä erilaisten kaikille avoimien liikuntapaikkojen ylläpitämisellä kunnat pyrkivät toteuttamaan monipuolista terveyttä edistävää toimintaa. Myös kansalaisopistojen kerhot ja muu toiminta sekä kirjastojen lainavälineistön sekä erilaisten liikuntapaikkojen ja – reittien ylläpitäminen toimii osana kuntien hyvinvointityötä. Perheiden yhdessä tekemistä tuetaan muun muassa musiikkileikkikouluilla, isä-lapsi-kerhoilla ja koko perheelle tarkoitetuilla kerhoilla.

Lapsen edun on oltava lähtökohtana lapsen oikeudessa terveyteen. Lasten oikeuksien komitean (2015) mukaan ”valtion on annettava lapsen edulle keskeinen asema kaikissa lasten terveyttä ja kehitystä koskevissa päätöksissä, joihin kuuluvat myös voimavarojen kohdentamista koskevat päätökset” Komitean mukaan lapsen etu tulee huomioida myös terveyden taustatekijöihin vaikuttavaan politiikkaan, toimenpiteiden kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Lapsen edun tulisi esimerkiksi ohjata hoitovaihtoehtojen valintaa ja mennä mahdollisuuksien mukaan taloudellisten näkökulmien edelle. (CRC/C/GC/15.)

Kunnissa tasa-arvoisilla ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä voidaan vähentää erikoissairaanhoidon ja laitoshoidon tarvetta. Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila kirjoittaa lausunnossaan (2016) sosiaali- ja terveysministeriölle, että lasten mielenterveys- ja päihdepalveluita tulee olla saatavilla koko maassa yhdenvertaisesti ja että varhaisella puuttumisella tuetaan muun muassa lapsen mahdollisuuksia

koulunkäyntiin sekä muuhun sosiaaliseen kanssakäymiseen. Nämä ovat keskeisiä tekijöitä myös lapsen myöhemmässä elämässä pärjäämiselle. Lapsiasiavaltuutettu korostaa lausunnossaan, että riittävien ja oikea-aikaisten palvelujen saaminen edellyttää, että perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa, mukaan lukien lastensuojelu, on riittävästi perusosaamista lapsen mielenterveys- ja päihdeongelmien tunnistamiseksi ja hoitamiseksi ja että palveluita tulee kehittää lapsia kuullen ja kuunnellen. (Kurttila, 2016.)

7.2 Oikeus kasvatukseen ja koulutukseen

Lapsen oikeus riittävään ja laadukkaaseen kasvatukseen ja koulutukseen pyritään turvaamaan kaikissa kunnissa. Vanhempien lisäksi kasvatuksesta huolehtii varhaiskasvatus, esiopetus ja oppilaitokset. Hyvinvointisuunnitelmissa käsitellään kuntien varhaiskasvatusta, oppilas- ja opiskelijahuoltoa sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuoltoa.

“Avointa varhaiskasvatusta on tarjolla Perhekeskuksessa (varhaiskasvatus- ja perhekerhot sekä lapsiparkki, leikkikenttätoiminta kesäisin). Perheille avoin varhaiskasvatus on vaihtoehtoinen valinta kunnalliselle päivähoitopaikalle. (K 5)”

“Varhaiskasvatuksen tehtävänä on tunnistaa lapsen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea mahdollisimman pian tarpeen ilmettyä. Tukitoimien tarkoituksena on edistää lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia sekä ehkäistä lapsen ongelmien syntyä, kasvamista ja monimuotoutumista. Tukitoimet toteutetaan esi- ja perusopetuksessakin käytössä olevalla kolmiportaisen tuen mallilla. (K3)”

“Kunnan (K6) varhaiskasvatuksessa tehdään yhteistyötä perusopetuksen, sosiaalitoimen, eri tukimuotojen, musiikkiopiston, kulttuuritoimen, kirjaston, liikuntatoimen ja kolmannen sektorin kanssa. (K6)”

Aineistossa nousee esille, että kotona tapahtuvaan pienten lasten hoidon tukemiseen käytetään Kelan maksamaa kotihoidon tukea. Osassa kunnista maksetaan Kelan tuen lisäksi kotihoidon tuen kuntalisä.

Kotihoidossa olevien lasten kasvun ja kehityksen tueksi kunnat järjestävät myös avoimen varhaiskasvatuksen palveluita. Kunnissa koetaan, että varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lasten hyvinvoinnille ja siksi siihen pyritään panostamaan kaikissa kunnissa ja sitä tehdään yhteistyössä useiden eri toimijoiden kanssa.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa taataan oikeus saada opetusta ja varhaiskasvatuksen voidaankin katsoa sisältyvän lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklaan. Artikla 29 määrittelee koulutuksen päämäärät. Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaavat myös Suomen perustuslaki (731/999), varhaiskasvatuslaki (36/1973) ja päivähoidosta annettu asetus (239/1973). Varhaiskasvatuslaissa todetaan, että ”varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia, sekä tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista. Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtävänä on myös tunnistaa lapsen ja perheen tuen tarve ja olla vanhempien tukena heidän kasvatustehtävässään”. (2§.)

“Esiopetusta järjestetään K2:ssa varhaiskasvatuksen alaisena varhaiskasvatusyksiköissä päiväkotien ja koulujen tiloissa sekä ostopalveluna yksityisissä päiväkodeissa. (K2)”

Hyvinvointisuunnitelmissa käytiin läpi varhaiskasvatuksen lisäksi esiopetuksen järjestäminen kunnissa. Esiopetus on pienten lasten kasvulle ja kehitykselle merkittävä kunnallinen palvelu. Suomessa lapsella on oikeus maksuttomaan esiopetukseen vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista ja kunnat voivat järjestää esiopetusta erilaisin järjestelyin.

“Hyvinvointisuunnitelman valmistelussa nousi esille huoli erityisesti heikommassa asemassa olevien oppilaiden koulunkäynnin tuesta esimerkiksi maahanmuuttajalasten tai niiden lasten ja nuorten osalta, joiden vanhempien voimavarat eivät riitä lasten tukemiseen koulunkäynnissä.(K9)”

Aineistosta kävi ilmi, että kunnissa huomioidaan vain jonkin verran esimerkiksi erityislasten, maahanmuuttajalasten sekä vammaisten lasten erityisen tuen tarve. Sekä YK:n lapsen oikeuksien

sopimuksessa, että Suomen perustuslaissa painotetaan koulutuksen mahdollistamista kaikille lapsille tasa-arvoisesti.

”Tukiopetuksen ja erityisopetuksen saamista pitäisi 8. luokkalaisten mukaan helpottaa (K9)”

”Erityisopetusta tarvitsevan oppilaan opetus pyritään järjestämään ensisijaisesti omassa lähikoulussa.(K6)”

Aineistossa mukana olleissa hyvinvointisuunnitelmissa korostettiin koulunkäynnin tukemiseen tarvittavaa erityistä tukea. Suunnitelmissa käytiin läpi lakisääteisten tukitoimien järjestäminen. Lapsen ja nuoren oikeutta hyvään opetukseen pyritään kunnissa tukemaan kolmiportaisen tuen järjestelmällä. *Yleinen tuki* tarkoittaa sitä tukea, mitä jokaisella oppilaalla on oikeus saada opettajan avulla koulupäivänsä aikana. Pedagogisessa arviossa todetaan yleisen tuen riittävyys ja jos yleinen tuki ei riitä, tehdään päätös tehostetusta tuesta. *Tehostetussa tuessa* oppilaalle tehdään oppimissuunnitelma. Tehostettua tukea saavat erityisesti ne oppilaat, jotka tarvitsevat tukea säännöllisesti ja oppilaat jotka tarvitsevat samanaikaisesti useampia tukimuotoja. *Erityinen tuki* taas tarkoittaa tukea, jota annetaan, elleivät aiemmin annetut tukimuodot riitä turvaamaan tavoitteita, jotka on asetettu oppilaan kasvulle, kehitykselle ja oppimiselle. Oppilaille, joilla on erityisen tuen päätös, laaditaan henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, HOJKS.

”--- koulukuraattoritoimintaan on panostettu ja resursointi on lähellä suosituksia. Sen sijaan koulupsykologiresursseissa on THL:n suosituksiin verrattuna vajetta. (K9)”

”Yhteisöllinen opiskeluhuolto on osa oppilaitosten toimintakulttuuria ja toimia, joilla edistetään opiskeluyhteisön hyvinvointia sekä opiskeluympäristön terveellisyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä. (K7)”

Yhtenä keinona kunnilla oppilaiden tukemiseen on oppilas- ja opiskelijahuolto. Sen tarkoituksena on edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia. ja sitä toteuttaa sekä yhteisöllisesti että yksilökohtaisena. Oppilashuoltoa pyritään toteuttamaan oppilaan ja hänen perheensä kanssa yhteistyössä opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Monialaisessa yhteistyössä on mukana oppilaan, vanhempien, opetustoimen ja kouluterveydenhuollon lisäksi esimerkiksi koulukuraattori ja koulupsykologi. Kaikissa tutkimuksessa mukana olleissa hyvinvointisuunnitelmissa oppilashuolto nähdään tärkeänä osana oppilaan ja opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjänä ja ylläpitäjänä.

Oppilaitosten monialainen opiskeluhuoltoryhmä vastaa opiskeluhuollon suunnittelusta, kehittämisestä, toteuttamisesta ja arvioinnista oppilaitoksessa. THL:n lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten hyvinvoinnista teettämän tutkimuksen (TEA-viisari) mukaan sekä lukioissa, että ammatillisessa koulutuksessa opiskeluhuollon lääkäri-, psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuudessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Vaikka opiskeluhuoltopalveluja on aiempaa paremmin käytettävissä, niitä ei edelleenkään ole kaikissa lukioissa tai ammatillista koulutusta järjestävissä toimipisteissä. (Wiss ym. 2017.)

”1-4 – luokkalaisille on koulunkäynnin ja kasvun tukemiseksi kaksi emo-luokkaa, joissa opetus ja kuntouttava toiminta muodostavat kokopäivän kestävä kokonaisuuden (K2)”

Oppilas- ja opiskelijahuollon lisäksi kunnissa on käytössä myös muita opiskelun tueksi tehtyjä toimenpiteitä, muun muassa tuki- ja erityisopetusta, koulunkäynnin ohjaajia, ryhmänohjaajia, avustajapalveluita ja erityisluokkia. Osa toimista sisältyy kolmiportaiseen tukeen.

Suomessa lapsiasiavaltuutettu on ottanut vuosikirjassaan kantaa siihen, että hallituskauden aikana tehdyt leikkaukset valtion rahoituksessa ovat vaikuttaneet siihen, että lapsen oikeus laadukkaaseen perusopetukseen ei toteudu kaikissa Suomen kunnissa yhdenvertaisesti. Vuosikirjassa hän viittaa Valtiontalouden tarkastusviraston arvioon, jonka mukaan erityisopetuksen järjestämisessä kuntien väliset erot ovat kasvaneet. (Kurttila 2015, 22–23.) Tarkastusviraston arvion mukaan kuntien varallisuus ja päätöksenteon valinnat vaikuttavat erityisesti lievin perustein annettuun erityisopetuksen tukeen ja alueelliset erot erityisopetuksen saamisessa erot kuntien välillä olivat suhteellisen suuria. Tarkastusvirasto painotti arviossaan, että oppilaan oikeus perusopetukseen tulisi

toteutua koko maassa yhdenvertaisesti. Viraston mukaan erityisopetuksen rahoitusjärjestelmä perustuu oletukselle, että erityisopetuksen tarve ei vaihtelee kuntien välillä tai alueittain. Tarkastuksessa kuitenkin todettiin yhteys työikäisen väestön sosioekonomisen taustan ja erityisopetuksen tarpeen välillä. Alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonominen tausta oli heikompi, myös erityisopetuksen tarve oli suurempi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 48–56.)

Suomen perustuslaissa jokaiselle on taattu yhdenvertainen oikeus sivistykseen maksuttoman perusopetuksen järjestämisellä ja sillä, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (16§).

Aineistosta kävi ilmi, että kunnat pyrkivät toteuttamaan varhaiskasvatuksen, esiopetuksen sekä peruskoulutuksen lain vaatimalla tavalla. Kuntien panostus erityisryhmien tai erityistä tukea vaativien oppilaiden tukemiseksi on sidonnainen kuntien käytössä oleviin resursseihin.

7.3 Oikeus huolenpitoon

Suomen perustuslaissa (9§) todetaan, että julkiselle vallalle on asetettu velvoite tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tahojen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä otettava huomioon kaikissa lasten ja perheiden palveluissa vanhemmuuden tuen näkökulma (Iivonen & Pollari 2016, 9). Myös sosiaalihuoltolaissa (10 §) todetaan, että kunnan on turvattava lapsille, nuorille ja heidän perheilleen palvelut, joiden avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä.

"Teemme lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävää työtä kaikkien toimialojen voimin, yhdessä yhdistysten, yritysten ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa. (K2)"

Aineistosta nousi esille lapsen huolenpidon merkitys kodin lisäksi, esimerkiksi päivähoidossa, koulussa tai erilaisten harrastusten parissa. Myös lastensuojelulla on vastuu lapsen huolenpidosta. Lapsen elämässä on suuri joukko muita henkilöitä kuin omat vanhemmat ja julkisen vallan onkin tuettava myös heitä lasten huolenpidossa ja kasvatustehtävässä.

"Tuki toteutuu monipuolisten työmuotojen kautta, mm. ohjattua ryhmätoimintaa ja vertaisryhmätoimintaa on tarjolla. ---Perheitä ohjataan myös kolmannen sektorin kerhoihin ym. toimintaan mukaan. Vanhemmuutta tukevat myös perheneuvolan ja perheasiainneuvottelukeskuksen työntekijät. (K9)"

Hyvinvointisuunnitelmissa tuli esille, että yleisiin perhepalveluihin kuuluvat esimerkiksi perheneuvola, perhetyö, lapsiperheiden kotipalvelu ja tukiperhetoiminta. Perhetyöllä ja lapsiperheidenkotipalvelulla kunnissa pyritään tukemaan lapsen kasvua ja kehityksestä, auttamaan vanhempia heidän kasvatustehtävässään sekä arjen hallinnassa.

Vanhempien tukemisessa kunnissa oli käytössä muun muassa Lapset puheeksi -keskustelu ja Lapset puheeksi -neuvonpito. Neuvottelussa pyritään pohtimaan mitkä tekijät suojaavat lasta ja mitä konkreettisia toimenpiteitä lapsen arjessa voisi tehdä lasta suojaavien tekijöiden vahvistamiseksi. Lapset puheeksi -neuvonpidossa lapsen ja perheen tueksi pyritään saamaan myös isompi verkosto toimijoita ja heidän kanssaan yhdessä pyritään löytämään lasta suojaavia keinoja. Lapset puheeksi-keskusteluja voidaan käydä neuvolassa, päivähoidossa, koulussa, perheneuvolassa ja sosiaalitoimessa.

"Esimerkiksi perhetyö, lapsiperheiden kotipalvelu ja tukiperhetoiminta ovat sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä yleisiä perhepalveluja eivätkä ainoastaan lastensuojelullisia tukitoimia.(K8)"

"Lapsiperheiden kotipalvelusta on saatu hyvä palautetta ja perheet ovat voimaantuneet palvelun myötä (K6)."

Keinona vanhempien kasvatustehtävän tukemisessa tulivat esille myös lapsiperheiden kotipalvelu ja perhetyö. Lapsiperheiden kotipalvelulla tarkoitetaan perheen arkea tukevaa toimintaa esimerkiksi tukea lasten hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen, asiointiapua tai asumiseen liittyvää tukea. Lapsiperheiden kotipalvelu on sosiaalihuoltolain mukaista palvelua (19§). Kotipalvelun on tarkoitus olla peruspalvelua ja ns. matalan kynnyksen palvelua. Kotihoito voi olla kunnissa maksullista tai sitä

voidaan myöntää tuloperusteisesti myös maksuttomana. Kotipalvelulla perhettä pyritään auttamaan arjessa konkreettisesti ja tukea antamaan oikea-aikaisesti. Kotipalvelu poistui kuntien palvelurakenteesta 1990-luvun laman aikana, mutta vuonna 2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki velvoittaa kuntia järjestämään lapsiperheiden kotipalvelua jos perheen tilanne sitä vaatii. Aineistossa mukana olleissa kunnissa kotipalvelua oli kehitetty vaihtelevasti; yhden kunnan osalta kotipalvelua suunnitellaan vasta kehitettäväksi, muissa lapsiperheiden kotipalvelu on jonkin asteisesti jo käytössä.

”Lastensuojelun tehostettu perhetyö on sosiaalityöntekijän ohjaamaa ja perhetyö tekee yhteistyötä neuvolan, päivähoidon, koulujen ja terapiayksikön sekä muiden tarpeellisten tahojen kanssa. (K5)”

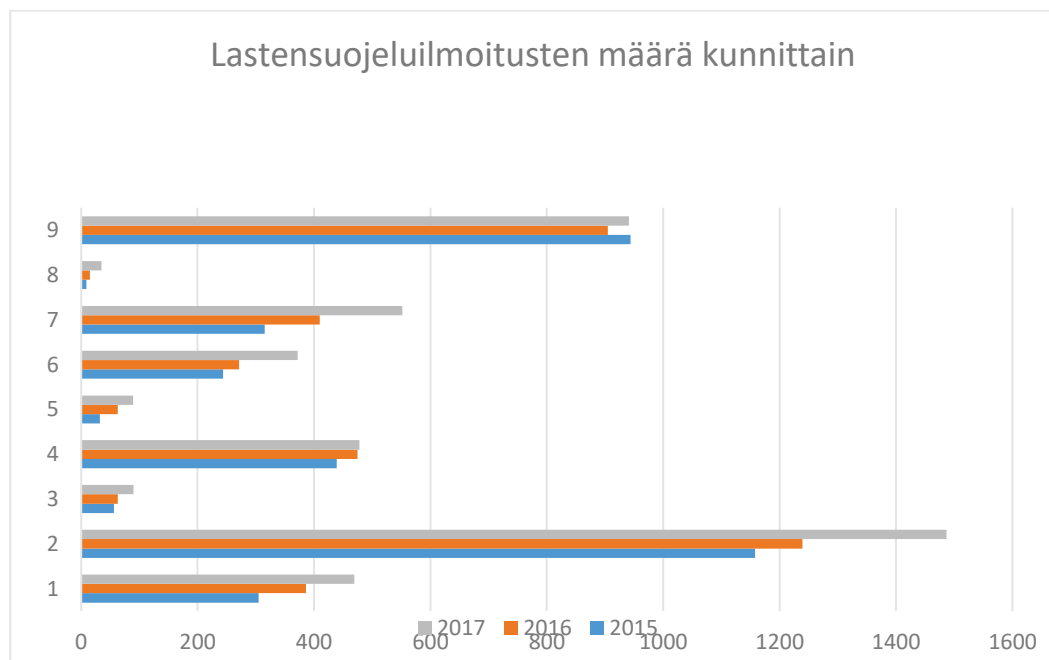
Kunnilla on käytössä myös tehostettu perhetyö, joko kunnan omana toimintana, tai ostopalveluna. Aineiston kunnissa tehostettu perhetyö oli pääosin ostopalvelua. Perhetyö on kotipalvelua pitkäkestoisempaa ja tavoitteellisempaa työskentelyä. Perhetyö on myös sosiaalihuoltolain mukaista kunnissa järjestettävää palvelua ja sen mukaan perhetyöllä tarkoitetaan ”hyvinvoinnin tukemista sosiaaliohjauksella ja muulla tarvittavalla avulla tilanteissa, joissa asiakas ja hänen perheensä tai asiakkaan hoidosta vastaava henkilö tarvitsevat tukea ja ohjausta omien voimavarojen vahvistamiseksi ja keskinäisen vuorovaikutuksen parantamiseksi” (SHL 18§). Perhetyö on eri laajuudessaan käytössä kaikissa aineiston kunnissa. Perhetyötä tarjottiin neuvolan palveluna, sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna ja lakisääteisenä lastensuojelun perhetyönä.

”--perheiden on edelleen vaikea saada apua varhaisessa vaiheessa ilman lastensuojelun asiakkuutta. Raskaampien palvelujen tarvetta tulee vähentää entisestään tukemalla vanhemmuutta nykyistä suunnitelmallisemmin peruspalveluissa. (K9)”

Aineistossa nousi esiin, että kunnat pyrkivät tarjoamaan palveluita ennaltaehkäisevästi. Sosiaalihuoltolain nojalla myönnettyjen palveluiden saamiseksi lapsen tai perheen ei tarvitse olla lastensuojelun asiakkuudessa. Sosiaalihuoltolain uudistamisen tavoitteena olikin siirtää perheiden palveluiden painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin ja sen avulla pyrkiä turvaamaan tukitoimien oikea-aikaisuus ja palvelujen helpompi saatavuus. Lasten oikeuksien sopimuksen 3

artiklan 2 kohdan mukaan lapselle on taattava hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu, huolenpito ja hoito kaikissa olosuhteissa.

Lastensuojeluilmoitusten ja lastensuojelun asiakkuuksien määrä on yksi tapa arvioida kunnan lasten ja nuorten huolenpidon tilannetta. Lastensuojeluilmoitusten määrä on kaikissa kunnissa noussut viimeisten vuosien aikana. Ilmoitusten kasvu kuvastaa yhteiskunnan tilannetta ja sitä, että vaikka suurin osa lapsista ja nuorista voi hyvin ja heidän arkensa on hyvää ja sujuvaa, on yhteiskunnassamme kuitenkin joukko lapsia ja nuoria joiden tilanteesta tulee olla huolissaan ja joiden tilanteeseen tulee viranomaisten jollain tavalla puuttua. Vuonna 2017 Suomessa sijoitettiin kiireellisesti 4 081 lasta, mikä on 15 prosenttia enemmän kuin vuonna 2016. Huostassa olleiden määrä pysyi vakaana ja oli vuonna 2017 yhteensä 10 526 lasta. (THL 2017.)



Kuvio 3 Lastensuojeluilmoitusten määrät aineistossa mukana olevissa kunnissa

Valtakunnallisesti lastensuojeluilmoitusten määrä on noussut vuodesta 2016 vuoteen 2017 15 %. Vuonna 2017 lastensuojeluilmoituksia tehtiin 0–17 vuotiaista lapsista 139 368 kappaletta. Kun siihen yhdistetään lisääntyneet yhteydenotot sosiaalihuoltoon, lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi, on lasten hoivasta ja huolenpidon puutteesta tai lapsen suojelun tarpeesta tehty erilaisia ilmoituksia vuonna 2017 yli 150 000 kappaletta. (Tilastokeskus 2017.)

Nykyisin korostetaan lapsen suojelua, lastensuojelun sijaan, jolla tarkoitetaan kaikkien lasten suojelua, mutta myös kaikkien ihmisten velvollisuutta suojella lasta. Lastensuojelulaissa todetaan, että viranomaisia velvoittavan lakisääteisen lastensuojeluilmoitusten tekemisen lisäksi kuka hyvänsä voi tehdä ilmoituksen lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä (LsL 417/2007, 25§). Lastensuojeluilmoitusten määrä ei kuitenkaan kerro pelkästään lasten huolenpidon puutteesta, vaan sillä on myös positiivinen kääntöpuolensa. Ilmoitusten määrän kasvamisella on myös yhteys valtion tasolla sekä kunnissa tehtyyn tiedottamis- ja kouluttamistyöhön.

"Edelleen on tärkeä kiinnittää huomiota riittävään henkilöstömäärään lastensuojelunsosiaalityössä ja perhetyössä, sekä muissa ennaltaehkäisevää työtä tekevissä palveluissa, mm. kouluissa ja neuvoloissa. Lasten ja perheiden ongelmat ovat monimutkaistuneet ja vaativat laaja-alaista osaamista ja näkemystä. (K5)"

"Tilastojen perusteella lastensuojelun tarve K6:ssa on vakiintunut viimeisten vuosien aikana. Palvelujen tarve ei ole vähentynyt, eikä nykyisillä resursseilla pystytäkään vastaamaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin haasteisiin (K6)."

Aineistossa nousi esille kunnissa oleva ammattitaitoisen henkilökunnan resurssipula. Resurssipulaa on sekä sosiaalipuolella esimerkiksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöissä, mutta myös perhetyöntekijöissä ja kouluihin tarvittavissa avustajissa sekä erityisopettajissa. Kaikissa kunnissa ei ole omia koulupsykologeja, vaan palveluita toteutetaan ostopalveluna.

"Peruspalvelujen saatavuudella on suora vaikutus lastensuojelun tarpeeseen – toimivat ja riittävät peruspalvelut ovat merkittävä osa ennaltaehkäisevää lastensuojelua. Myös olemassa olevien hyvin toimivien palvelujen, kuten koulun kerhojen ja niihin järjestettyjen kuljetusten säilyminen pyritään turvaamaan. "(K8.)"

Kunnissa resurssit ja toimintatavat perheiden palveluissa on hyvin erilaiset. Tavoitteena kunnilla on vahvistaa perustason palveluita niin, että erityispalveluiden kuten lastensuojelun palveluiden tarve

vähensivät. Aineistossa vasta yhdessä kunnassa vanhemmuuden ja koko perheen tukeminen on koottu yhteen yksikköön, perhekeskukseen. Sen sisällä toimivat lapsiperheiden kotipalvelu, perhetyö ja lastensuojelun tehostettu perhetyö. Terveystuon puolelta esimerkiksi neuvolatoiminta ei kuitenkaan vielä ollut siirtynyt yhteen sosiaalipuolen palveluiden kanssa. Muissa kunnissa perhekeskusta ei vielä ollut.

Hyvinvointisuunnitelmissa tuli esille perheiden ja vanhempien monenlainen tuen tarve. Vanhempien tukeminen nähtiin tärkeänä osana lasten hyvinvointityötä. Tukea pyrittiin antamaan monialaisesti kunnan eri toimialojen, esimerkiksi sivistystoimen, sosiaalitoimen ja terveystuon taholta.

6.4 Lapsen oikeus osallisuuteen

Lapsen oikeus osallisuuteen käsittää oikeuden oman mielipiteen esille tuomiseen, mutta myös sen huomioon ottamisen kaikessa kunnallisessa päätöksenteossa. Vastuu lapsen osallisuuden mahdollistamisesta on ensisijaisesti kotona. Vanhemmat ovat tärkeässä roolissa siinä, miten lapset kokevat ajatuksiensa ja mielipiteidensä olevan tärkeitä.

"Jokaisella on oikeus saada tietoa itseään koskevista suunnitelmista, päätöksistä ja toimenpiteistä sekä ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa näihin asioihin. (K2)"

"Huolestuttavaa on, että silti lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinnan yhteydessä tehdyssä kyselyssä 60 % lapsista ja nuorista kokee, että heillä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, mitä palveluja kunnassa on lapsille ja nuorille. Kouluterveyskyselyssä tuli esille vielä selvemmin lasten ja nuorten kokemus vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisesta. (K2)"

Osassa kunnista toteutettiin hyvinvointisuunnitelman laadinta asiantuntijatyöryhmissä moniammatillisesti kuullen laajasti kunnan työntekijöitä ja kuntalaisia. Kunnissa myös muodostettiin työryhmiä muun muassa etsivästä nuorisotyöstä, lasten ja nuorten psykiatriasta, neuvola- ja kouluterveydenhuollosta, varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta ja lastensuojelusta. Joissain kunnissa suunnitelman laatimisen yhteydessä osallisuuden lisäämiseksi oli käytössä Webropolin

haastattelupohja eri ikäryhmittäin varhaiskasvatusikäisille ja koululaisille. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma oli myös tarkistettavana ja kommentoitavana nuorisovaltuustossa tai nuorisovaltuusto oli mukana hyvinvointisuunnitelmaa laadittaessa.

"Toimenpide: -Nuorisovaltuutetut käyvät kouluilla esittelemässä toimintaansa. - Oppilaskuntien toiminnan yhdenmukaistaminen eri kouluilla; määrärahat, toimintasäännöt. - Yhdyskuntasuunnitteluun osallistuminen. (K9)"

Kunnissa osallisuuden lisäämisen keinoina olivat oppilaskuntatoiminta ja nuorisovaltuustot. Kuntalaki (410/2015) velvoittaa kuntia ottamaan nuoret osallisiksi kunnan päätöksentekoon. Lain mukaan ”nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla useamman kunnan yhteinen. Valtuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä”. (26§.)

”Kunnan lasten ja nuorten palvelujen tilasta on saatu tietoa olemassa olevien tilastotietojen perusteella (SOTKANet, kouluterveydenhuoltokysely, TE-toimisto), lasten ja nuorten parissa työskentelevien kokemuksia kuulemalla, harrastustoimintojen vetäjille suunnatulla kyselyillä sekä tukioppilaille ja rippikouluikäisille suunnatulla kyselyllä (K3).”

Hyvinvointisuunnitelmissa korostuivat kuntien erilaiset tavat saada lasten ja nuorten mielipiteet ja toiveet esille. Kuntien varhaiskasvatuksessa ja kouluilla on merkittävä rooli lasten ja nuorten osallisuuden ylläpitämisessä. Tutkimuksessa mukana olleiden kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia laadittaessa lasten ja nuorten oman näkökulman selvittämistä oli tehty kuudessa kunnassa. Kolmen kunnan hyvinvointisuunnitelmissa ei ollut mainintaa siitä, miten lapsen ja nuoren osallisuus oli käytännössä suunnitelmaa laadittaessa toteutettu. Kunnissa, jotka olivat ottaneet suunnitelman laadintaa lapset, nuoret ja heidän perheensä mukaan, oli käytetty monia

erilaisia tapoja kuunnella kunnan asukkaiden mielipiteitä. Kuntalaisille oli esimerkiksi avoimia keskustelutilaisuuksia ja mahdollisuus käyttää netissä täytettävää Webropol -kyselyä. Tutkimuksessa mukana olevissa kunnissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa osallisuuden mahdollistajana tuotiin esille muun muassa asiakaspalautejärjestelmät, uusi opetussuunnitelma, nuorisovaltuusto ja oppilaskunta. Yhdessä kunnassa on käytössä ns. Bikva-menetelmä, jonka avulla pyritään saamaan niiden ryhmien ääni esille, joka muuten voisi jäädä heikommin kuuluville.

”1-4 luokkalaisten kyselyssä merkittävään rooliin nousi kiusaaminen, koulujen kerhotoiminta, sekä yleiset leikkipaikat. Lasten ja vanhempien kyselyiden vastauksista oli havaittavissa hyvin selvästi se, että kiusaaminen ei kosketa ainoastaan kiusaajaa ja kiusatuksi tullutta, vaan laajemmin kaveripiiriä, koko luokkaa ja myös lasten perheitä. (K1.)”

”Toivottiin myös aluetta, jossa voisi mopoilla muutenkin kuin liikenteen seassa, esimerkiksi crossirata tai asfaltoitu alue missä ei ole muuta liikennettä. Erityisen vilkasta keskustelua käytiin skeittirampista. (K1.) ”

Ottamalla lapsi ja nuori osalliseksi ja kuuntelemalla heidän toiveitaan, kunnat saivat tietoa lasten hyvinvoinnin nykytilasta, mutta myös ehdotuksia siitä, mitä he toivoisivat kunnalta. Lasten osallistaminen suunnittelussa kunnat saivat paljon arvokasta tietoa palveluiden nykytilanteesta sekä ehdotuksia palveluiden kehittämistä varten. Lapset arvioivat muun muassa hoito- ja koulupäivän sisältöjä, vapaa-ajan viettämiseen liittyvistä asioista ja esimerkiksi kavereiden ja luokkakavereiden sekä aikuisten ja lasten välistä vuorovaikutusta.

”---osana tätä suunnittelua tulee olla aina myös lasten ja nuorten olosuhteiden ja tarpeiden huomioiminen. Vaikutusta arvioidaan mm. liikenneturvalisuuden, leikkipaikkojen, pelikenttien, koulujen ja puistojen sijoittumisen, sekä niihin kulkemisen osalta. (K1)”

"Kaavoituksessa käytetään nuoria kiinnostavissa kohteissa muun ohella nettikyselyjä toiveiden ja mielipiteiden kartoittamiseksi. ---Lapset ja nuoret otetaan mukaan oman lähiympäristön suunnitteluun. (K9)"

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa velvoitetaan kunnat arvioimaan alueidensa maankäyttöä ja kaavoitusta suunniteltaessa välittömät ja välilliset vaikutukset tarpeellisissa määrin mm. ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön. Lapsinäkökulman huomioon ottaminen yhdyskuntasuunnittelussa oli kuitenkin mainittu vain muutamissa hyvinvointisuunnitelmissa.

Lapsen etu ei voi toteutua, ellei lapsen osallisuus toteudu ja ellei kunnassa suunnitelmien ja päätösten lapsivaikutuksia mitenkään arvioida. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yksi vahvimista yleisperiaatteista on lapsen edun huomioon ottaminen (art 3). Sopimuksessa todetaan, että lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa jotka koskevat lapsia. Lapsen edun huomioiminen edellyttää lapsen näkemysten selvittämistä ja niiden huomioon ottamista päätöksenteossa.

Sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta lapsen oikeudet ovat monitahoisia ja saavat erilaisissa konteksteissa eri merkityksen. Kunnan eri toimijoiden taholta lapsen oikeuksia voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta eikä yhtenäistä linjaa ole siihen, mikä kunnissa toteuttaa lapsen etua parhaiten.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani lähtökohtana olivat lapsen oikeudet, niiden merkityksellistyminen ja toteutuminen kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Tarkoitukseni oli selvittää miten kuntien hyvinvointistrategioissa oli sanoitettu ja otettu huomioon lapsen oikeuksien toteuttaminen. Analysoin kuntien hyvinvointisuunnitelmasta sellaisia tekstikokonaisuuksia joiden katsoin kuvaavan kunnan strategisia linjauksia lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseksi.

Olen tiivistänyt johtopäätökset neljään pääkohtaan;

- Lainsäädäntö ohjaa vahvasti kuntien toimintaa
- Resurssien puute estää osaltaan lapsen oikeuksien toteutumista
- Lapsen oikeuksien sopimus toteutuu vain osin kuntien hyvinvointisuunnitelmissa
- Lapsen edun huomioiminen ja lapsivaikutusten arviointi parantaisi lapsen oikeuksien toteutumista

8.1 Lainsäädäntö ohjaa vahvasti kuntien toimintaa

Kunnissa ja kaupungeissa, joiden hyvinvointisuunnitelmat olivat aineistossa mukana, oli lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät lakisääteiset toimet pääosin kattavasti huomioitu. Eri lait toimivatkin kunnissa lasten ja nuorten hyvinvointityön lähtökohtana ja toimintaa ohjaavana raamina.

Valtio vaatii kuntia laatimaan strategioita ja ohjelmia, joiden tulee täyttää niille asetetut vaatimukset terveydenhuollon sekä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa. Muun muassa sosiaalityötä tehdään sosiaalihuoltolain sekä lastensuojelulain säätämässä raameissa ja kasvatus- ja opetustyötä varhaiskasvatus- ja perusopetuslain vaatimalla tavalla. Lapsen oikeudet ovat kirjattu perustuslain lisäksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä Suomen muuhun lainsäädäntöön.

Suomen perustuslain 22 §:ssä todetaan, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Aineistossa mukana olleet kunnat pyrkivät noudattamaan lainsäädäntöä tarkasti ja hyvinvointisuunnitelmissa tehdäänkin näkyväksi erityisesti ne palvelut ja toimenpiteet, jotka täyttävät kunnille asetetut vaatimukset. Kunnissa tuotetaan lain vaatimusten mukaisesti esimerkiksi lastensuojelua, varhaiskasvatusta, perusopetusta ja oppilashuoltoa.

Lastensuojelulain mukaan vastuu lasten kasvatuksesta ja huolenpidosta on ensisijaisesti vanhemmilla. Julkisen vallan on kuitenkin tuettava lasten vanhempia ja muita huoltajia heidän tehtävässään. Kunnissa pyrittiinkin sosiaalihuoltolain keinoin tukemaan perheitä, joissa oli noussut huoli perheen arjessa selviytymisestä. Vanhemmat saivat tukea kasvatustehtävässään ja apua esimerkiksi mielenterveyden tai päihteiden käytön aiheuttamissa ongelmissa.

Lasten elinolosuhteisiin liittyen suunnitelmissa nostettiin esille huoli kuntien työllisyysilanteesta ja työttömyyden mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista. Niiden voidaan katsoa vaikuttavan koko perheen hyvinvointiin. Sosiaalihuoltolain perusteella perheitä koskevassa sosiaalityössä, muun muassa aikuissosiaalityössä tulee huomioida lasten hoivan ja tuen tarve sekä lapsen etu.

Hyvinvointisuunnitelmissa kuntien omaehtoinen kehittämistyö lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi oli vähäistä. Vain muutamissa suunnitelmissa esitettiin kunnassa kehitettyä mallia hyvinvoinnin lisäämiseksi. Ainutkertainen oli isä-lapsi kerho, jonka avulla pyrittiin lisäämään isien ja lasten välistä vuorovaikutusta. Toisena asiakaslähtöisenä kehittämisehdotuksena tuotiin esiin neuvoloiden asiakasaikojen lisääminen ilta-aikaan.

8.2 Resurssit ohjaavat palvelujen saatavuutta

Kuntien päämääränä voidaan pitää turvallista, tasa-arvoista, hyvinvointia ja terveyttä tukevaa asuinympäristöä, jossa palvelut on järjestetty kuntalaisten tarpeita vastaaviksi. Hyvinvoinnin tavoitteina ovat esimerkiksi terveellisten elämäntapojen edistäminen ja liikuntatottumusten parantaminen. Kunnissa pyritään myös puuttumaan kuntalaisten elämän ongelmakohtiin oikea-aikaisesti ja riittävällä resursoinnilla. Huolenaiheina aineistosta nousivat muun muassa suuret erot perheiden hyvinvoinnissa sekä huono-osaisuuden kasaantuminen.

Suunnitelmissa korostettiin lasten, nuorten ja heidän perheidensä tasa-arvoista kohtelua ja palveluiden saatavuutta. Lasten kasvun ja hyvinvoinnin turvaaminen vaatii kunnilta suuren joukon erilaisia toimenpiteitä. Käytännössä tasa-arvoisten palveluiden tuottaminen on vaikeaa. Henkilöstön ja erilaisten palveluiden tarve kasvaa suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa nopeammin kuin niitä pystytään järjestämään. Toisaalta pienissä kunnissa tai harvaan asutuilla seuduilla palvelut ovat vaikeasti ja kalliisti toteutettavissa.

Kuntien toiminnassa oli osa-alueita, joissa lapsen edun mukaista toimintaa jäi toteuttamatta riittämättömien resurssien vuoksi. Kunnissa tiedostettiin erityispalveluihin käytettävien kustannusten

voimakas kasvu, mutta samaan aikaan oikea-aikaiset peruspalvelut tarvitsisivat resursseja, joihin vaikeassa taloustilanteessa olevilla kunnilla ei ollut mahdollisuuksia.

Perheiden ongelmat ovat vaikeita ja monitahoisia ja useissa kunnissa oli haasteena ammattitaitoisen ja riittävän henkilöstön palkkaaminen. Kunnilla ei ollut mahdollista palkata riittävää määrää koulunkäynnin avustajia, tukihenkilöitä tai perhepalveluiden työntekijöitä. Rekrytointi koulupsykologien ja lastensuojelun työntekijöiden kohdalla oli myös haastavaa. Suunnitelmiin oli kirjattu epäkohtia myös johtavan sosiaalityöntekijän puuttumisesta, kuntoutusohjaajan työajan käyttämisestä muuhun kuin kuntoutusohjaukseen, monikulttuurisuuden lisääntymisen aiheuttavista haasteista ja huolta siitä, että kotiin jäävien oppilaiden tukemiseksi ei ole riittävästi resursseja. Hyvinvointisuunnitelmissa ongelmiin puututtiin pääosin toteamisen tasolla ilman konkreettisia toimintasuunnitelmia.

Hyvinvointisuunnitelmassa mainittiin myös muutamia toiminnan osa-alueita, joissa resursseja lisäämällä oli saatu hyviä tuloksia hyvinvoinnin lisäämiseksi. Esimerkiksi lisäämällä perhetyöntekijöiden määrää perheiden tilanteita oli voitu auttaa ennaltaehkäisevästi. Kunnat pyrkivät paikkaamaan riittämättömiä resursseja toimimalla aktiivisesti kolmannen sektorin kanssa. Kunnissa jaettiin tietoa eri yhteistyötahojen tarjoamista palveluista ja näin pyrittiin takaamaan parempaa palvelua niissä tilanteissa kun kunnan oma palvelutarjonta ei ollut riittävää.

Kunnissa on kehitteillä yhteistoimintamalleja, kuten esimerkiksi perhekeskuksia, joiden tavoitteena on verkostoida muun muassa neuvolan, kotipalvelun, perhetyön, perheneuvolan, lapsioikeudellisten palveluiden, varhaiskasvatuksen ja kolmannen sektorin työtä. Yhteistyön tiivistäminen on myös hallituksen Lape-hankkeen tavoitteena. Sote- ja maakunta-uudistusten sekä niiden lainsäädäntöön liittyvien epävarmuuksien vuoksi Lape-toiminta on edelleen alkutekijöissä, eikä kaikissa kunnissa ole aloitettu toimenpiteitä yhteisen perhekeskuksen rakentamiseksi.

Taloudelliset resurssit määräävät vahvasti kuntien hyvinvointityötä. Lapsen oikeus riittävän laadukkaaseen terveydenhuoltoon, hoivaan ja huolenpitoon ei aina taloudellisten esteiden vuoksi kunnissa toteudu. Lapsen edun mukaista ei ole vähentää terveydenhuollon tai sosiaalityön henkilöstöresursseja tai säästää kouluissa avustajien määrää. Sisäilmaongelmista kärsivien koulujen remontointi tai uusien terveiden tilojen rakentaminen tulee kunnissa arvioida lapsen edun kannalta ennen taloudellista näkökulmaa. Talous ei myöskään saisi olla lasten koulumatkojen turvallisuuden parantamisen tai kouluruokailun terveellisyyden esteenä. Kuntalaisten etu on, että taloudellinen ajattelu on kunnan kaikessa toiminnassa mukana. Usein säästötoimenpiteillä tai resurssien

minimoimisella voidaan kuitenkin tehdä toimia, joiden kustannussäästöt ovat näennäisiä ja lapsen edun vastaisia.

Lapsen ja nuorten erityispalveluiden kehittämistä tai saatavuuden parantamista ei hyvinvointisuunnitelmissa korostettu. Erityispalvelut ja erityistä osaamista vaativat palvelut kuten päihdepalvelut sisällytettiin suunnitelmissa pääosin kunnan aikuisille tarkoitettuihin palveluihin. Erikseen lapsille ja nuorille suunnattua eli alle 18-vuotiaiden päihdepalvelua tai -klinikkaa ei suunnitelmissa mainittu. Lasten ja nuorten käytösongelmat ja mielenterveyden pulmat olivat esillä kaikissa hyvinvointisuunnitelmissa, mutta esimerkiksi nuorisoasemaa ei mainittu kuin yhden kunnan osalta. Pääosin erityistä osaamista vaativat palvelut olivat peruspalveluissa koulukuraattorin ja koulupsykologin hoidettavana.

Peruspalveluiden lisääminen kunnissa olisi edullisempaa kuin erityispalveluiden järjestäminen. Esimerkiksi psykiatrisen sairaanhoidon tai laitossijoitusten kustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin lisähenkilökunnan palkkaaminen esimerkiksi perhetyöhön. Hyvinvointisuunnitelmissa korostettiin, että oikea-aikaisilla palveluiden saatavuudella sekä sopivilla ja riittävän laajoilla peruspalveluilla kuntiin luodaan myös kustannussäästöjä. Kunnissa tiedostetaan, että palvelujen tarve ei ole millään hyvinvoinnin osa-alueella vähentynyt ja ettei nykyisillä resursseilla pystytä vastaamaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin haasteisiin.

Nykyisen hallituksen linjausten mukaan kunnilla ei ole tulevien 18 itsehallintoalueen mallissa rahoitusvastuuta sosiaali- ja terveydenhuollosta. Kunnissa ja tulevissa maakunnissa toimijoita tulee olemaan paljon, ja kattava ja toimiva palveluverkosto on haastavaa saada rakennettua. Haasteita ei myöskään vähennä se, että lakiesitykset ovat edelleen kesken, eikä pitävää aikataulua tai konkreettista rahoitusmallia tuleville muutoksille ole. Epävarmuus ei lisää kuntien halukkuutta toiminnan omaehtoiseen kehittämiseen.

Vuonna 2014 lapsiasiavaltuutettu nimesi lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän, joka teki hallitusohjelmaan esityksen väestölähtöisen budjetoinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin lisäämiseksi. Esityksessä todettiin, että kuntien vastuulla olevia palveluita ei ollut tuettu eikä johdettu kokonaisuutena, eikä niiden vaikuttavuudesta ollut tietoa. Lapsiperheitä, lapsia ja nuoria ja heidän palvelukäyttöään koskevat tiedot hajosivat useisiin hallintokuntiin ja tietojärjestelmiin. Ongelmana työryhmä näki hallinnonalojen ja ammattiryhmien eri säännökset ja käytännöt, jotka johtivat talouden ohjauksen, hallinnan ja vaikuttavuuden pirstaloitumiseen. (Lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä 2014, 8.)

Kunnan tekemissä päätöksissä lapsivaikutusten arviointi tulisi tehdä jo valmisteluvaiheessa. Hyvinvointisuunnitelmissa todetaan resurssien olevan puutteellisia, mutta niistä ei käy ilmi, millä tavoin kunnissa epätyytyttävään tilanteeseen pyritään vaikuttamaan.

8.3 Lapsen oikeudet toteutuvat vain osin kuntien toiminnassa

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kuudennen artiklan eli lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehitykseen voidaan Suomessa katsoa toteutuvan pitkälle hyvän sosiaali- ja terveydenhuollon avulla. Komitean mukaan lapsen kehittyminen käsittää ”lapsen fyysisen, henkisen, hengellisen, moraalisen, psykologisen ja sosiaalisen kehityksen”. (LOS art 6). Mannerheimin lastensuojeluliiton asiantuntija Esa Iivonen (2016) toteaa, että kyse ei ole vain lapsen kehityksen varmistamisesta aikuisuutta varten vaan myös ”parhaiden mahdollisten olosuhteiden järjestämisestä lapsuudessa”. (Iivonen 2016.) Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa tuodaan esille, että lapsen kasvulle ja kehitykselle pyritään järjestämään hyvät olosuhteet. Suunnitelmissa ei kuitenkaan korosteta parhaiden mahdollisten olosuhteiden järjestämistä.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen syrjinnän kieltö ja Suomen perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen tulisi taata kaikille lapsille tasa-arvoinen kohtelu yksilöinä (P1 6§). Lapsen oikeuksien sopimuksessa syrjimättömyys tarkoittaa, että lapsia tulee suojella mihin tahansa seikkaan, kuten rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, kansalliseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen tai syntyperään perustuvalta syrjinnältä. Suomen perustuslaissa listaa täydentää kieltö asettaa ihmiset eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa mainittujen perusteiden lisäksi syrjinnän kieltävät; vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Yhdenvertaisuus tarkoittaa myös palveluiden tasa-arvoista saamista asuinpaikasta riippumatta.

Tasa-arvosta ja syrjimättömyydestä lasten oikeuksien komitea on esittänyt huolensa muun muassa laadukkaiden palveluiden saamisessa ja palveluiden piiriin pääsemisessä. Yleiskommentissaan komitea suosittelee valtioita seuraamaan sitä, miten palveluita on saatavilla ja miten niihin on päästy. Toisena asiana komitea kehottaa valtioita toteuttamaan sellaiset toimet, joilla turvataan kaikkien lasten yhtäläinen mahdollisuus hyötyä tarjolla olevista palveluista. (CRC/C/GC/7.)

Lapsen osallisuus (art 12), joka on yksi sopimuksen merkittävimmistä lapsen oikeuksista, nousi esille vain muutamissa hyvinvointisuunnitelmissa. Osallisuudella tarkoitetaan mahdollisuutta ottaa osaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja ilmaista mielipiteensä vapaasti. Osassa kunnissa lasten ja

nuorten ja heidän perheidensä osallisuutta oli vahvistettu esimerkiksi toteuttamalla kirjallisia kyselyjä kunnan toiminnasta ja palveluista sekä haastattelemalla perheitä. Kyselyjen avulla lapset ja nuoret saivat paremmin oman äänensä kuuluviin. Useassa kunnassa hyvinvointisuunnitelmien tavoitteisiin oli kirjattu tavoite lisätä lasten ja nuorten osallisuutta.

Erityisryhmien kohdalla syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden yleisperiaate ei noussut keskeiseen asemaan tutkielman aineistossa. Kuntien suunnitelmissa ei painotettu erityisryhmien kuten maahanmuuttajien tai vammaisten lasten ja nuorten oikeuksia tai nostettu esille heitä koskevia erityispalveluita. Vammaispalveluiden henkilöstömäärä on joissain tapauksissa kerrottu, mutta esimerkiksi tavoitteita vammaispalveluiden kehittämisestä tai vammaisten lasten ja nuorten hyvinvoinnista suunnitelmiin ei ollut avattu.

Kunnan lapsiperheiden lukumäärän kehitys mainittiin useissa hyvinvointisuunnitelmissa. Samoin mainittiin kunnan maahanmuuttajien lukumäärän kehitysennuste. Kotouttamiseen liittyviä toimenpiteitä ei hyvinvointisuunnitelmissa avattu eikä suunnitelmissa erikseen mainittu jos kunnassa toimi maahanmuuttajien asioissa yhdyshenkilöitä tai miten maahanmuuttajataustaisten lasten neuvola-, varhaiskasvatus- tai koulukäyntisuunnitelmat tehtiin ja toteutettiin.

Kunnilla on käytössään oman palvelujärjestelmänsä lisäksi ostopalveluina hankittua työtä, esimerkiksi ammatillisia tukihenkilöitä, tukiperheitä ja perhekuntoutusta. Lastensuojelun erityispalveluita ovat sijaishuollon järjestämiseksi laitos- ja ammatillinen perhehoito. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen artiklan mukaan lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavien laitosten ja palveluntuottajien on noudatettava viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. Hyvinvointisuunnitelmissa ei erikseen mainita miten ja millä resursseilla valvontaa suoritetaan ostopalveluita tuottavissa yritysissä.

Myöskään taloudellisia oikeuksia eli lapsen oikeutta sosiaaliturvaan (artikla 26) ja lapsen oikeutta riittävään elintasoon (artikla 27) käsiteltiin hyvinvointisuunnitelmissa vain vähän.

Lapsiasiavaltuutettu on nostanut lapsiperheköyhyyden esille uusimmassa vuosikirjassa (2018). Sen myötä lapsiperheköyhyys on noussut yhteiskunnallisessa keskustelussa vahvasti esille. Kirjassa valtuutettu totesi, että valtion lapsiperheiden etuuksien heikennyksien vaikutukset olivat jo vuonna 2016 nähtävillä. Vuonna 2018 tulonjakotilastot kertovat lapsiperheiden köyhyyden lisääntyneen Suomessa niin, että noin joka kymmenes lapsi Suomessa elää köyhässä perheessä. Lapsiasiavaltuutettu näkee isoina huolenaiheina eriarvoiset mahdollisuudet harrastamisessa ja muun muassa lukion opiskelutarvikkeiden hankinnassa. Hän esittääkin koulutuksen maksuttomuutta

koskemaan myös lukiota ja ammatillista koulutusta. Valtuutetun mielestä kuntien tulisi entistä enemmän käyttää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea vähävaraisten perheiden harrastustoiminnan tukemiseksi. (Vuosikirja 2018, 28–29.)

Lasten oikeuksien komitea korostaa julkisen vallan velvoitteita torjua lasten eriarvoisuutta. Komitea suositteli jo vuonna 2003, että valtio määrittäisi talousarviossaan määrärahat, jotka lasten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää (CRC/GC/2003/5). Vuonna 2016 komitea esitti, että valtion tasolla luotaisiin lasten, nuorten ja perheiden asioita koskevien toimintapolitiikan tehokkaampi koordinointi ja seuranta sekä otettaisiin käyttöön lapsibudjetointi (CRC/C/GC/19). Lapsibudjetoinnin tarkoituksena on kunnissa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokas seuranta ja samalla kunnan tulisi varmistaa määrärahojen asianmukainen taso. Valtion tulisi tarjota kunnille riittävät resurssit erityisesti lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ottaen huomioon kunkin kunnan käytettävissä olevat resurssit. (Vuosikirja 2015, 18.)

8.4 Lapsen edun huomioiminen ja lapsivaikutusten arviointi parantaisi lapsen oikeuksien toteutumista

Kirjassaan ”Lasten ja nuorten kunta” (2008) Kiilakoski ja Gretchel totesivat, että lasten ja nuorten oikeus on lapsia lähellä sekä lapsia läsnä oleva kunta. Heidän mukaansa lasten ja nuorten kuntalaisuutta tulisi uudistuksia suunnitellessa tarkastella siitä näkökulmasta, että lapsi kasvaa aktiiviseksi kuntalaiseksi vuorovaikutuksessa kunnan eri aikuisten viranhaltijoiden ja päättäjien kanssa. (Kiilakoski & Gretschel 2008, 226.)

Lasten oikeuksien komitea on yleiskommentissaan huomauttanut, että Suomessa ei tiedetä eikä tunneta lapsen oikeuksia, eikä toiminnassa oteta riittävästi huomioon lapsen edun ensisijaisuutta. Päätöksiä tehtäessä Suomessa ei myöskään kattavasti ja johdonmukaisesti tehdä lapsivaikutusten arviointia eivätkä lapsen oikeudet voi näin täysimääräisesti toteutua. Myös oman tutkielmani aineistosta kävi ilmi, että kuntien hyvinvointisuunnitelmissa ei käsitelty lapsivaikutusten arviointia.

Hyvinvointisuunnitelmien tarkastelua voi tehdä myös siitä näkökulmasta, ovatko suunnitelmat enemmänkin hyvinvointityön kehittämis- ja organisointitarpeisiin vastaavia toimintaohjeita. Aineistossa mukana olleiden kuntien hyvinvointisuunnitelmissa oli nähtävissä muodollisten organisaatorajojen ja niiden sisäisten toimintojen rajaaminen. Strategiatyössä kunnat eivät mielestäni arvioineet toimenpidesuunnitelmia lapsen oikeuksien tai lapsen edun näkökulmasta, vaan painottavat usein rakenteellisia ja taloudellisia näkökulmia.

Huolenaiheina aineiston hyvinvointisuunnitelmissa tulivat esille suuret erot perheiden hyvinvoinnissa ja huono-osaisuuden kasaantuminen. Lisäksi huolena olivat lasten ja nuorten mielenterveysongelmien tunnistamisen ja palveluihin pääsemisen haasteellisuus sekä kunnan työntekijöiden kyvyttömyys kohdata erilaisista perheistä tulevia lapsia. Lapsen edun huomioimisen kannalta on tärkeää, että palveluita toteutetaan lapsen tarpeista lähtevästi. Perheen tarvitsemia tukipalveluita tulisi olla riittävästi saatavilla. Lapsen edun ensisijaisuus, syrjimättömyys eikä yhdenvertaisuus noussut keskeiseen asemaan tutkielman aineistossa. Lapsen edun toteutuminen vaatii, että lapset ovat tasa-arvoisessa asemassa ja että heillä on mahdollisuus saada samat palvelut kaikkialla Suomessa.

Kuntastrategioita luodaan valtuustokausittain. Uudistuksia suunnitellessa ja niitä toteutettaessa olisi tärkeää huomata, että hyvinvointi ja terveys sekä toiminta-, opiskelu- ja työkyvyn perusta rakentuvat jo lapsuudessa. Lapsuuden hyvinvointi on vahvasti yhteydessä koko perheen hyvinvointiin ja terveyteen. Iivosen ja Kalliomaan mukaan erityisen vaikuttavaa ja kustannustehokasta on investoida lasten ja perheiden palveluihin ja tukeen. (Kalliomaa & Iivonen 2017.) Kun kunnassa tehdään lapsiin kohdistuvia päätöksiä, on tärkeää tunnistaa niiden pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset lasten hyvinvointiin. Päätösten ennakoarviointia tulisi tehdä monesta eri näkökulmasta niin kuntalaiset, ympäristö, talous kuin organisaatio ja henkilöstö huomioiden. (Iivonen & Salenius 2018.)

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin mukaan lapsen oikeuksien sopimuksessa pyritään varmistamaan, että lapsen edun ensisijaisuus turvataan kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä ja toimissa. Tämä tarkoittaa, että jokaisessa lasta tai lapsia koskevassa toimessa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Komitean mukaan "toimella" ei tarkoiteta pelkästään päätöksiä vaan myös kaikkia tekoja, menettelytapoja, ehdotuksia, palveluita ja muita toimenpiteitä. Yleiskommentin kohdassa 18 todetaan, että "toimimatta jättäminen ja toiminnan laiminlyönti ovat myös "toimia" esimerkiksi silloin, kun sosiaaliviranomaiset eivät ryhdy toimiin lapsen suojelemiseksi laiminlyönniltä tai hyväksikäytöltä". (CRC/C/GC/14.)

Lapsen etu toteutuu parhaiten silloin, kun lapsen perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin (Nieminen 2004a s.621). Lapsen perusoikeuksina voidaan pitää perustuslain lapsen tasa-arvoa korostavaa momenttia, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6§). Perustuslaissa todetaan myös, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19§). Kun perusoikeuksiin lisätään lapsen oikeuksien

sopimuksen yleisperiaatteet eli syrjinnän kieltä (12 artikla), lapsen etu (3 artikla), oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6) sekä oikeus tulla kuulluksi (artikla 12) saadaan kokonaisuus, joka turvaa lapsen hyvinvoinnin ja oikeudet turvalliseen kasvu ympäristöön. Lapsen etuna voidaan nähdä lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamisen lisäksi jatkuvat ja läheiset ihmissuhteet sekä turvallinen ja kehittävä kasvu ympäristö.

Kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävällä tavalla (Kuntalaki 1§). Laissa ei erikseen mainita palveluita lapsille ja aikuisille vaan palvelut tulisi järjestää kaikille niitä tarvitseville. Kunnissa on myös paljon toimintoja, jotka eivät ole lakisääteisiä, eikä niitä ole valtion taholta vaadittu toteutettavaksi, mutta joiden voidaan katsoa edistävän lasten ja nuorten hyvinvointia. Suomen lainsäädännössä ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa on kirjattu tarkasti ne tavoitteet, joihin kaikkien lasten kohdalla tulisi pyrkiä. Lainsäädäntö antaa kuitenkin toimijoille väljät puitteet toteuttaa annetut tavoitteet.

Lapsen oikeuksien toteutuminen, sekä lain tasolla, että arvojen kautta, vaatii lapsen edun huomioimisen kunnan kaikessa toiminnassa. Kunnissa tehtäviä päätöksiä ja kunnan toimintaa tulee ohjata lapsen edun ensisijaisuus. Lapsen edun toteutumiseen kuuluu oleellisesti myös lapsivaikutusten arviointi. Lapsivaikutuksia ei ole arvioitu riittävän perusteellisesti ellei lapsi tai nuori ole saanut olla osallisena itseään koskevassa asiassa ja päätöksenteossa. Näin ollen voidaankin todeta, että lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyy oleellisesti lapsen edun ensisijaisuus, lapsen osallisuus ja lapsivaikutusten arviointi.

9 POHDINTA

Tässä pohdintaosiossa tuon esille tutkielman tekemisen aikana esiin nousseita asioita ja esitän jatkotutkimuksen aiheen. Tutkielman lähtökohtana oli lapsen oikeuksien huomioiminen kuntien laatimissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmissa. Lapsen oikeuksien toteutuminen on yksi tapa lähestyä kunnissa toteutettavaa lasten ja nuorten hyvinvointityötä. Koska tutkielman tulokset ovat riippuvaisia tutkijan valitsemasta näkökulmasta, tulos olisi toisenlainen jos lähestymistapa olisi erilainen.

Tämän tutkielman tulokset tuovat esille, miten kunnissa toteutetaan kirjaimellisesti lakien ja asetusten määrittämää kaavaa siitä, mitä hyvinvointisuunnitelmista tulee käydä ilmi. Lain kirjainta noudatetaan mahdollisimman tarkasti ja kunnissa keskitytään valtion velvoittamien sisältöjen laatimiseen. Samalla valtion ohjaus vähentää kuntien innovatiivisuutta hyvinvointisuunnitelmien laatimisessa ja omaehtoista hyvinvoinnin suunnittelua.

Samaan aikaan oman tutkielmani valmistumisen kanssa julkaistiin Kalevi Sorsa-säätiön julkaisema tutkimus ”Onko strategioista tullut tragedioita?” (Rimpelä & Rimpelä & Heinisuo 2018). Myös heidän tutkimuksensa tavoitteena oli nostaa esille lasten ja lapsiperheiden näkyminen kuntien strategiatyössä ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Omassa tutkimuksessani, kuten myös heidän tutkimuksessaan tultiin siihen tulokseen, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei korostu hyvinvointisuunnitelmissa, eikä sen merkitystä velvoittavana säädöksenä ole kunnissa riittävästi tiedostettu. Rimpelä ym. (2018) tutkimuksessa todettiin myös, että lapsiperheet on hyvinvointisuunnitelmissa jaettu lapsiin ja vanhempiin, eikä heitä käsitellä kokonaisina lapsiperheinä. Oman tutkielmani aineistossa ei myöskään korostettu lapsiperheitä kokonaisuutena, vaan hyvinvointisuunnitelmissa korostettiin yksilön eli erikseen lapsen, nuoren tai vanhemman tukemista.

Lasten oikeuksien merkitys on avautunut itselleni uudella tavalla tutkielmaa tehdessäni. Tutkijoiden ja asiantuntijoiden tekstit ovat syventäneet näkemystäni lasten oikeuksiin ennen kaikkea oikeudellisesta, mutta myös asenteellisesta näkökulmasta. Tutkielmaa tehdessäni pyrinkin paikantamaan hyvinvointisuunnitelmien sisällöstä lapsen oikeuksien saaman merkityksen ja sen minkälaista arvokeskustelua lapsen hyvinvointityön taustalla käydään.

Ennakko-odotukseni tutkielman tekemisessä oli, että hyvinvointisuunnitelmat laaditaan kuntaorganisaation omaksi työvälineeksi ja palveluiden luetteloksi enemmän kuin kunnan innovatiivisiksi toimintasuunnitelmiksi tai asenneilmastosta kertovaksi dokumentiksi. Hyvinvointisuunnitelmat ovatkin laadittu moniammatillisesta yhteistyöstä huolimatta useimmiten

hallintokunnittain. Vaikka suunnitelman laatimisessa on ollut mukana useiden toimialojen johtavia virkamiehiä, ei palvelurakennetta oltu muuttamassa hallintorajoja ylittäväksi toiminnaksi, vaan suunnitelmia ja kehittämistyötä tehtiin pääosin oman toimialan näkökulmasta. Suunnitelmissa korostuivat erilaisten palveluorganisaatioiden, vastuutahojen ja resurssien esille tuominen. Arvokeskustelua, lapsivaikutusten arviointia tai lapsen edun ensisijaisuutta hyvinvointisuunnitelmissa ei korostettu.

Ajankohtaisuus

Tutkielman aihe on juuri nyt ajankohtainen. Lapsen oikeuksia ja niiden toteutumista käsitellään julkisuudessa tällä hetkellä laajasti. Keväällä ja kesällä 2018 käytiin keskustelua Suomessa ja kansainvälisesti lapsen oikeuksien toteutumisesta ja siitä, miten lapsen oikeuksia tulisi ottaa paremmin huomioon poliittisia päätöksiä tehtäessä. Keskustelua käytiin myös lapsivaikutusten arvioinnin laajemmin käyttöön ottamisesta. Lapsen oikeudet liitettiin lehtiartikkeleissa ja keskusteluissa eri maiden pakolaisvastaisuuteen sekä esimerkiksi Suomen lapsiperheköyhyyteen, sote-uudistukseen, perhepalveluiden kehittämiseen, kuntien taloussuunnitteluun ja alkoholilainsäädännön vapauttamiseen.

Suomessa on tällä hetkellä menossa mittava sosiaali- ja terveysalan (sote) rakennemuutoksen valmistelu, jonka vaikutukset tulevat näkymään kunnan organisaatio- ja palvelurakenteissa. Sote-uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua. Tämän hetkisten yli 300 kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoitteet siirtyvät pääosin uusille perustettaville 18 maakunnalle. Uudistuksen tultua voimaan kunnat eivät enää tuota sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. (Kuntaliitto 2016.) Uudistuksen ajankohta on siirtynyt jo usealla vuodella ja uudistuksen voimaantulo on juuri tänä syksynä (2018) siirtymässä yhä edelleen. Tämän hetkisten tietojen mukaan sote-uudistus tulisi voimaan mahdollisesti vuonna 1.1.2021. Sosiaalihuollon palveluista erityispalvelut kuten lastensuojelu ja vammaispalvelut tulevat siirtymään maakunnan järjestämiksi. Lapsiperheiden ja lasten palveluista suurin osa muodostuu kuitenkin varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta. Niiden tuottaminen jää jatkossakin kunnille.

Tuleva rakennemuutos ja sen mukanaan tuoma epävarmuus heijastuu kuntien hyvinvointistrategioihin. Kunnissa on tällä hetkellä vaikea hahmottaa millaiseksi alueuudistus ja sote-uudistus lopulta muodostuvat ja miten uudistukset tulevat vaikuttamaan kuntien toimintaan. Tulevien muutosten vuoksi ne toimivat epävarmuuden tilassa ja epävarmuus tuo mukanaan sen, että palvelujärjestelmää on vaikea rakentaa pitkäjänteisesti. Kunnissa ei myöskään ole välttämättä halua

investoida ja sitoutua sellaiseen toimintaan, joka ei mahdollisesti jatku kunnan omana toimintana uudistusten tultua voimaan. Vaikka kunnilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta tehdä pitkäkestoisia suunnitelmia, pyrkivät ne kuitenkin turvaamaan lasten ja nuorten hyvinvointipalvelut laatimalla suunnitelmat niin, että kunta varautuu hoitamaan niille kuuluvat velvoitteet siihen asti kunnes sote- ja maakuntauudistukset toteutuvat. Vaarana on, että palvelurakenteen kehittämiseen ei panosteta, eikä suunnitelmien toteutumista aktiivisesti seurata, tulevan rakenneuudistuksen vuoksi.

Lasten oikeuksien komitea on huomauttanut, että Suomessa ei tiedetä riittävästi lapsen oikeuksista. Komitea korostaa, että lapsen oikeudet eivät voi toteutua, jos lapsen oikeuksien sisältöä ei tunneta. Suomessa lasten etua ajavien järjestöjen ja toimijoiden, kuten Lastensuojelun Keskusliiton, Mannerheimin Lastensuojeluliiton, Kuntaliiton ja Perheliiton eri asiantuntijat ovat verkostoituneet ja lapsen oikeuksien viestinnän verkoston vahva viesti on, että sekä maakuntien, että kuntien tulee huolehtia siitä, että lasten kanssa työskentelevät ammattihenkilöt tuntevat lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet riittävästi ja soveltavat sopimusta päätöksenteossa ja toiminnassa. Tämä edellyttää asiantuntijoiden mukaan sitä, että kaikki lasten kanssa työskentelevät ja lapsia koskevia päätöksiä valmistelevat ja tekevät ovat osallistuneet lasten oikeuksia koskevaan koulutukseen. (Iivonen ym. 2018.)

Hollantilainen lasten oikeuksien tutkija Jan Willems on todennut, että lapsen oikeuksien ei tulisi olla vain kirjaimellista lainsäädännön seuraamista, vaan sen tulisi ohjata myös arvokeskustelua. (Willems 2010, 7.) Lapsen oikeudet tulisi kuulua päättäjien puheissa, asenteissa ja arvokeskusteluissa sekä ennen kaikkea päätöksissä. Kun lapsen hyvinvointi otetaan aidosti huomioon suurten linjojen lisäksi esimerkiksi ympäristösuunnittelussa, harrastustilojen aikataulutuksissa, kuljetuspalvelujen tai isä-lapsi ryhmien järjestämisessä, toteutuu lapsen oikeus hyvään elämään aidommin kuin vain laissa ja asetuksissa määritetyt minimivaatimukset vaativat.

Kuten tutkielmassa on esitetty, lapsen oikeuksien toteutuminen vaatii kaikessa toiminnassa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsivaikutusten arviointia. Lapsen edun, lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsen oikeuksien toteutuminen kunnallisessa päätöksenteossa ja kuntastrategioiden luomisessa tulisi nähdä tulevaisuuteen sijoittamisena. Jatkotutkimuksena olisikin mielenkiintoista tutkia lapsivaikutusten arvioinnin toteutumista kunnissa.

LÄHTEET

Aula, Maria Kaisa, Juurikkala, Virva & Kalmari, Hanne & Kaukonen, Päivi & Lavikainen, Marjo & Pelkonen, Marjaana (2016) Lapsi ja perhepalveluiden muutosohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Bardy, Marjatta & Salmi Minna & Heino, Tarja (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun Lapsipoliittiseen keskusteluun. Raportteja 263. Helsinki: Stakes.

Burr, Vivien (1995) *An Introduction to Social Constructionism*. Lontoo: Routledge.

Burr, Vivien (2004) *Sosiaalipsykologisia ihmiskäsityksiä*. Jyväskylä: Gummerus.

Gellin, Maija & Gretschel, Anu & Matthies, Aila-Leena & Nivala, Elina & Oranen, Mikko & Sutinen, Riika & Tasanko, Piia (2012) Lasten ja nuorten asema hyvinvointipalveluissa. Teoksessa Toni Kiilakoski & Anu Gretchel. *Muistiinpanoja Demokratiapöytätyöstä. Millainen on lasten ja nuorten kunta 2010-luvulla?* Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisuja 57. Nuorisotutkimusseura.

Gretschel, Anu & Kiilakoski, Tomi (toim.) (2008) *Lasten ja nuorten kunta*. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 77. Helsinki: Hakapaino.

Eide, Wenche Barth & Eide, Asbjørn (2006) Article 24: The Right to Health. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Erityisopetuksen vaikuttavuus (2013) Teoksessa Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2013 vp. Helsinki: Edita, 48–56.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Council of Europe. Euroopan ihmisoikeussopimus. Strasbourg cedex. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf. Viitattu 20.5.2018.

Hakalehto-Wainio, Susanne (2011) Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* 4/2011, 510–525.

Hakalehto, Suvianna. (vuosiluku puuttuu) Lapsi- ja lapsuuskäsityksestä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa.

https://stm.fi/documents/1271139/1953486/Lapsikasitys_Suvianna_Hakalehto.pdf/af026fdd-6296-4442-a2fc-2bc9c1f3e2a7/Lapsikasitys_Suvianna_Hakalehto.pdf. Viitattu 10.10.2018.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2013a) Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Suvianna Hakalehto-Wainio & Liisa Nieminen (toim.) Lapsioikeus murroksessa. Helsinki: Kauppakamari. 27-33.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2013b) Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Teoksessa Sakari Hänninen & Tuomas Kotkas & Eeva Nykänen & Marja Pajukoski & Maija Sakslin (toim.) Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja 24. Vantaa: Hansaprint. 297–331.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (1993) HE 309/1993. Yksityiskohtaiset perustelut. 1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2006) HE 252/2006.

Heinämäki, Liisa & Kauppinen, Tapani (2010) Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä. Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Hirvelä, Päivi (2006) Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Huikko, Eeva & Kovanen, Leena & Torniainen-Holm, Minna & Vuori, Miikka & Lämsä, Riikka & Tuulio-Henriksson, Annamari & Santalahti, Päivi (2017) Selvitys 5–12-vuotiaiden lasten mielenterveyshäiriöiden hoito- ja kuntoutuspalvelujärjestelmästä Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Raportti : 14/2017. Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino.

Iivonen, Esa. (2016) Mikä on lapsen etu? Lapsemme 2/2016. Mannerheimin lastensuojeluliitto, 20–21.

Iivonen, Esa (2017) Laki turvaa lapsuutta. Lapsemme 3/2017. Mannerheimin Lastensuojeluliitto. 30–31.

Esa Iivonen, Esa & Pollari, Kirsi (2016) Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten oikeudellinen ennakoarviointi. https://stm.fi/documents/1271139/1953486/LAPE_Sote-+ja+maakuntauudistuksen+lapsivaikutusten++oikeudellinen+arviointi.pdf/5fa04efe-ae5f-47d8-a014-57f8080da79e. Viitattu 10.10.2018.

Joensuu, Minna (2008) Millaista roolia lapselle tarjoavat kuntien lapsipoliittiset ohjelmat? Teoksessa: Anu Gretschel & Tomi Kiilakoski (toim.) Lasten ja nuorten kunta. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 77. Helsinki: Hakapaino, 144–155.

Johtamisen tueksi. (2017) Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/mika_ohjaa_toimintaa/lasten_ja_nuorten_hyvinvointisuunnitelma. Viitattu 18.11.2017.

Kalliomaa, Mirja & Iivonen, Esa (2017) Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Sote-, maakunta- ja valinnanvapausuudistus.

Korczak, Janus (2011) Lapsen oikeus kunnioitukseen. Suom. Tapani Kärkkäinen. Helsinki: Viisas Elämä.

Koskinen, Ilpo. & Alasuutari, Pentti. & Peltonen, Tuomo (2005) Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Kuntien Lapsipolitiikka-seminaari. Lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys Suomessa 1990-luvulla, moniste 13.10.1998.

Kurttila, Tuomas (2016) Lausunto 26.4.2016 sosiaali- ja terveysministeriölle mielenterveyslain ja päihdehuoltolain uudistamisen esivalmisteluna laaditusta arviomuistioista. <https://stm.fi/documents/1271139/1977545/Arviomuistio+mielenterveyslain+ja+p%C3%A4ihdehuoltolain+palvelut.pdf/22c2f719-e424-4c80-81fa-6caf7c9e2d7e>. Viitattu 10.10.2018.

Kurttila, Tuomas (2015) Harvojen yhteiskunta vai kaikkien kansakunta? Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2015. Hallituskausi 2011–2015 lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2015. Saatavilla: <http://vuosikirja.lapsiasia.fi/wp-content/themes/lav-vuosikirja/files/lapsiasiavaltuutettu-vuosikirja-2015.pdf>. Viitattu 15.4.2018.

Kuula, Arja (2006) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Jyväskylä: Gummerus

Kuusela, Pekka (2002) Sosiaalipsykologian maailmanhypoteesit. Tieteenalan historia ja sosiaalisen konstruktionismin muodot. Tallinna: Unipress.

Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto (2015) Määräaikaishypoteesit Suomessa. <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimuksen-seuranta/maaraaikaishypoteesit-suomessa-2/> Viitattu 6.9.2017.

Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkosto. (2018) Keskeiset Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen lisäpöytäkirjat (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, EIS) (1950). <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeudet-osana-ihmisoikeuksia/keskeiset-euroopan-neuvoston-ihmisoikeussopimukset>. Viitattu: 14.10.2018.

Lapset, nuoret ja perheet. Peruspalvelut. (2017) Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/peruspalvelut>. Viitattu 24.4.2018.

Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä (2014) Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi. Lasten ja nuorten palvelut. Esitys hallitusohjelmaan. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/06/17122014_LapBu-tyoryhman-esitys-hallitusohjelmaan.pdf. Viitattu 12.8.2018.

Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. (2005) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2005:5. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72626/julkaisuja_2005_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 30.4.2018.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvosto (2007) 76–77. Helsinki: Edita.

Lastensuojelu 2017 (2018) Tilastoraportti 17/2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnilaitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018052524627>. Viitattu 15.6.2018.

Mannerheimin lastensuojeluliitto (2017) Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutuminen Suomessa. <https://www.mll.fi/tietoa-mllsta/lasten-oikeudet/lapsen-oikeuksien-sopimus/lapsen-oikeuksien-sopimuksen-toteutuminen-suomessa>. Viitattu 26.11.2017

Määttä, Mirja (2010) Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. Nuorisotutkimusverkosto. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden laitos. Janus (3), 243–259.

Nieminen, Liisa (2013) Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Helsinki: Talentum.

Nieminen, Liisa (2004) Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004, 591–621.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014) Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. Koulutuspolitiikan osasto.

Paavola, Auli & Rousu, Sirkka & Laiho, Kristiina (2006) Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Suomen Kuntaliitto.

Pajulammi, Henna (2014) Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki: Talentum.

Perhe kannattaa (2007) Väestöliiton perhepoliittinen ohjelma. Helsinki: Väestöliitto.

Päätösten ennakkoarvointi (2017) Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos.
<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-ennakkoarvointi>. Viitattu 13.10.2018

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Valtioneuvosto (2015) Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki: Edita.

Rimpelä, Matti (2015) Miksi kuntien hyvinvointipalvelut ajautuivat kriisiin? Yhteiskuntapolitiikka 80, 6.

Rimpelä, Matti & Rimpelä, Markku & Heinisuo, Juuso (2018) Onko strategioista tullut tragedioita? Lapsiperheet ja lapset kuntien strategiatyössä. Kalevi Sorsa säätiö.

Rousu, Sirkka (2007) Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Kuntaliitto.

Rousu, Sirkka & LapsiARVI kehittämisryhmä (2008) Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa. Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan Osa 1. Suunnitelman valmistelu. Helsinki: Kuntaliitto.

Rousu, Sirkka & LapsiArvi kehittämisryhmä. 2009. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa. Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan Osa 2. Suunnitelman seuranta ja arviointi. Helsinki: Kuntaliitto.

Räty, Tapio (2010) Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Helsinki: Edita.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) KvaliMOTV-Menetelmäopetuksen tietovaranto Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto.
<<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Viitattu 23.7.2018.

Salmi, Minna & Mäkelä, Jukka & Perälä, Marja-Leena & Kestilä, Laura (2012) Lapsi kasvaa kunnassa. THL – Päätösten tueksi 1/2012. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinninlaitos.

Sisäministeriö. Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnintyöryhmä (2014) Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinninohje.<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78992/Yhdenvertaisuusvaikutusten%20arvioinnin%20ohje.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 20.6.2018.

Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. CRC/C/FIN/CO/4. (2011) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003. (2000) TATO:n ensimmäinen vuosi. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2000:17.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet 2004 – 2007. (2003) Tiedote 370/2003. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveydenhuollon-tavoitteet-2004-2007. Viitattu 13.4.2018.

Sote-uudistus (2017) Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/talous-ja-politiikka/kustannukset-ja-vaikuttavuus/rahoitus/rahoitusuudistus>. Viitattu 7.8.2018.

Suominen, Heikki (2000) Lasten ja nuorten hyvinvointi-indikaattorit – taustaa lapsiväestön hyvinvointitilanteen seurannalle. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2000, 233–243.

Suominen, Heikki (2001) Hyvinvointi- ja lapsipoliittinen suunta kunnissa – talous- ja suunnitteluasiakirjojen analyysi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/ 2001, 275–287.

Sundquist, Salme & Oulasvirta, Leena (toim.) (2011) Vaikutusten ennakkoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Verkkojulkaisu.Kuntaliitto.

Suominen, Heikki (2003) Diskurssianalyysi lasten ja nuorten hyvinvointiselonteista. Yhteiskuntapolitiikka 68:2. 141–151.

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (2016) Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2016:2. Helsinki.

Taskinen, Sirpa (2006) Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Edita.

Taskinen, Sirpa (2007) Lastensuojelulaki. Stakes oppaita 65. Vaajakoski: Gummerus.

Toimintakulttuurin uudistaminen (2017) Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/lapsi-ja-perhepalveluiden->

muutosohjelma-lape-/toimintakulttuurin-uudistaminen/lapsivaikutusten-arviointi-ja-lapsibudjetointi. Viitattu 6.9.2017.

Tigersted-Tähtelä, Elisabeth (2011) Esipuhe. Teoksessa UNICEF Suomi. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Helsinki: Edita.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2009) Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi. <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>. Viitattu 25.11.2017.

Valtioneuvosto. 2002. Valtioneuvoston selonteko lasten ja nuorten hyvinvoinnista. VNS 4/2002 vp. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_4+2002.pdf. Viitattu 1.5.2018.

Vierelä, Anne (2003) Lapsi ja nuorisopoliittiset ohjelmat. Teoksessa Petri Kinnunen & Kaisa Kostamo-Pääkkö (toim.). Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.

Willems, Jan (2010) Children`s Rights and Human Development. Maastricht series in human rights: 11. Intersentia.

Wiss, Kirsi & Hakamäki, Pia & Hietanen-Peltola, Marke & Rajamäki, Aira & Saaristo, Vesa & Ståhl, Timo (2017) Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ammatillisessa koulutuksessa. Tutkimuksesta tiiviisti 10/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnilaitos.

Wiss, Kirsi & Hakamäki, Pia & Hietanen-Peltola, Marke & Laitinen, Kristiina & Manninen, Marjaana & Saaristo, Vesa & Ståhl, Timo (2017) Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen lukiossa. Tutkimuksesta tiiviisti 14/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.

Yleiskommentti nro 1. CRC/C/GC/1 (2001) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 5. CRC/C/GC/5 (2003) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 7. CRC/C/GC/7 (2006) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 14. CRC/C/GC/14 (2013) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 15. CRC/C/GC/15 (2013) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 16. CRC/C/GC/16 (2013) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Yleiskommentti nro 19. CRC/C/GC/19 (2016) YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Lait ja asetukset

Isyyslaki (11/2015)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia yleissopimus (8/1976)

Kuntalaki (410/2015)

Laki lapsen elatuksesta (704/1975)

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)

Laki lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (88/2011)

Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004)

Laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006)

Lastensuojelulaki (417/2007)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Nuorisolaki (1285/2016)

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)

Perusopetuslaki (628/1998)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Suomen perustuslaki (731/ 1999)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1967)

Terveystieteidenhuoltolaki (1326/2010)

Varhaiskasvatuslaki (36/1973) uusi varhaiskasvatuslaki (540/2018)

Yleissopimus lapsen oikeuksista (60/1991)